



# La stratégie européenne pour l'emploi, usages et effets en Wallonie

Bernard Conter

## ► To cite this version:

Bernard Conter. La stratégie européenne pour l'emploi, usages et effets en Wallonie. Science politique. Université de Bordeaux, 2015. Français. NNT : 2015BORD0457 . tel-01332392

**HAL Id: tel-01332392**

**<https://theses.hal.science/tel-01332392>**

Submitted on 15 Jun 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX



École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Centre Emile Durkheim

## **LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI, SES USAGES ET EFFETS EN WALLONIE**

**Thèse pour le Doctorat en Science politique**

Sous la direction de M. Thierry BERTHET

présentée et soutenue publiquement  
le 20 octobre 2015 par

**Bernard CONTER**

**TOME I**

**Composition du jury :**

**M. Thierry BERTHET**, Directeur de recherche CNRS, Sciences Po Bordeaux; *directeur de thèse*

**M. Sébastien BRUNET**, Professeur, Université de Liège

**M. Pierre DESMAREZ**, Professeur, Université libre de Bruxelles ; *rapporteur*

**Mme Christine ERHEL**, Maître de conférences, Université de Paris I, *rapporteur*

**Mme Sile O'DORCHAI**, Chargée de cours, Université libre de Bruxelles

**M. Andy SMITH**, Directeur de recherche FNSP, Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux.

---

---

## **RESUME en français**

La stratégie européenne pour l'emploi, adoptée en 1997, organise une coordination des politiques nationales de l'emploi autour d'objectifs communs. La méthode initiale reposait sur l'apprentissage mutuel et la pression par les pairs. Elle a récemment évolué vers une forme de gouvernance plus contraignante.

Cette thèse porte sur les usages de cette stratégie en Wallonie. Elle décrit les effets procéduraux et cognitifs de la SEE et analyse les comportements et stratégies des acteurs. Enfin, elle met en évidence les changements effectifs des politiques de l'emploi qui peuvent être associés à cette stratégie.

---

## **TITRE en anglais**

The European Employment Strategy. Uses and effects in Wallonia.

---

## **RESUME en anglais**

The European Employment Strategy has been adopted in 1997. It organizes a coordination of national employment policies around common European objectives. The initial method was based on mutual learning and peer pressure but it has recently moved towards a more binding form of governance.

This thesis focuses on the uses of this strategy in Wallonia. It describes the procedural and cognitive effects of the EES and analyzes the strategies of the social and political actors involved in employment policies. Finally, it highlights the effective changes in employment policies that can be associated with this strategy.

---

## **MOTS-CLES en français**

Stratégie européenne pour l'emploi ; européanisation ; politique de l'emploi ; flexicurité ; Wallonie

---

## **MOTS-CLES en anglais**

European Employment strategy ; Europeanization ; Employment policies ; flexicurity; Wallonia

---

# Table des matières

<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>3</b>
<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>13</b>
<b>1<sup>ERE</sup> PARTIE : PROBLEMATISATION, METHODES ET OBJET DE RECHERCHE.....</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE 1 : REPERES THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES .....</b>	<b>23</b>
INTRODUCTION .....	23
1. THEORIES ET APPROCHES DE L'INTEGRATION EUROPEENNE .....	26
1.1. <i>Le néofonctionnalisme ou la reconnaissance de nouveaux espaces d'action publique .....</i>	<i>27</i>
1.2. <i>L'intergouvernementalisme ou les intérêts nationaux convergents .....</i>	<i>31</i>
1.3. <i>L'approche des coalitions de cause et le rôle des acteurs non-étatiques .....</i>	<i>35</i>
2. L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES .....	40
2.1. <i>La gouvernance multi-niveaux .....</i>	<i>40</i>
2.2. <i>Les définitions successives de l'eupéanisation .....</i>	<i>45</i>
2.3. <i>Les domaines de l'eupéanisation .....</i>	<i>48</i>
2.4. <i>Les conditions et mécanismes de l'eupéanisation .....</i>	<i>50</i>
2.5. <i>Le transfert de politiques publiques .....</i>	<i>53</i>
3. LA DIMENSION COGNITIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	56
3.1. <i>La notion de référentiel des politiques publiques .....</i>	<i>57</i>
3.2. <i>Les composantes du référentiel.....</i>	<i>58</i>
3.3. <i>Référentiel global et référentiel sectoriel .....</i>	<i>59</i>
3.4. <i>Référentiel, paradigme et système de croyances .....</i>	<i>60</i>
4. ACTEURS, APPRENTISSAGE ET SOCIALIZATION POLITIQUE.....	64
4.1. <i>Les acteurs des politiques publiques.....</i>	<i>64</i>
4.2. <i>L'apprentissage comme vecteur de changement .....</i>	<i>66</i>
4.3. <i>Les usages de l'Europe.....</i>	<i>67</i>
4.4. <i>Socialisation politique : la fabrique des européens .....</i>	<i>74</i>
5. CHANGEMENT ET PERMANENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	77
5.1. <i>Conceptualiser les résultats de l'eupéanisation et les types de changements .....</i>	<i>77</i>
5.2. <i>Changer les orientations européennes.....</i>	<i>81</i>
5.3. <i>Les résistances au changement .....</i>	<i>84</i>

5.4.	<i>Des changements mineurs mais décisifs</i> .....	86
6.	PENSER LES INFLUENCES DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI .....	87
6.1.	<i>La SEE n'est pas une politique comme les autres</i> .....	87
6.2.	<i>Effets de la SEE</i> .....	90
7.	QUESTION ET HYPOTHESES DE RECHERCHE.....	96
8.	TERRAIN ET METHODES .....	99
8.1.	<i>Analyse documentaire</i> .....	100
8.2.	<i>L'observation participante</i> .....	102
8.3.	<i>Entretiens de recherche</i> .....	108
<b>CHAPITRE 2 LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI : ORIGINES ET MÉTHODES</b> .....		<b>113</b>
INTRODUCTION .....		113
1.	L'APPARITION PROGRESSIVE DE LA QUESTION DE L'EMPLOI DANS L'AGENDA EUROPEEN .....	115
1.1.	<i>Les débuts timides de l'Europe sociale</i> .....	115
1.2.	<i>Union monétaire et promesses sociales</i> .....	117
1.3.	<i>Le Livre blanc, entre élan brisé et inspiration féconde</i> .....	119
1.4.	<i>Le Sommet d'Essen (1994)</i> .....	124
1.5.	<i>La conférence intergouvernementale de 1996</i> .....	126
2.	LES DISPOSITIONS SOCIALES DU TRAITE D'AMSTERDAM (1997).....	128
3.	CONDITIONS POLITIQUES ET JEUX D'ACTEURS DETERMINANT L'EMERGENCE ET LE DEVELOPPEMENT DE LA SEE .....	131
3.1.	<i>Contextes socio-économiques et politiques nationaux</i> .....	131
3.2.	<i>Stratégies et jeux d'acteurs avant le sommet d'Amsterdam</i> .....	134
3.3.	<i>Une SEE aux paternités plurielles</i> .....	142
3.4.	<i>Les coalitions de cause au lendemain d'Amsterdam</i> .....	143
3.5.	<i>Le tournant de Lisbonne</i> .....	145
4.	ÉCLAIRAGES THEORIQUES SUR L'EMERGENCE DE LA SEE.....	147
4.1.	<i>Intergouvernementalisme et néofonctionnalisme dos à dos</i> .....	148
4.2.	<i>Coalitions d'acteurs et légitimation de l'UEM</i> .....	153
5.	UNE METHODE ET UNE PROCEDURE LIEES A LA NATURE DE LA POLITIQUE .....	155
5.1.	<i>Les héritages d'Essen et de Maastricht</i> .....	156
5.2.	<i>Objectifs et éléments de procédure définis à Amsterdam</i> .....	159
5.3.	<i>Interprétations du Traité et mise en œuvre du processus de Luxembourg</i> .....	165
5.4.	<i>Pacte pour l'emploi et dialogue macroéconomique</i> .....	169
5.5.	<i>La Méthode ouverte de coordination</i> .....	171
5.6.	<i>L'intégration aux GOPE : les réformes de 2003 et 2005</i> .....	177
5.7.	<i>La SEE dans la stratégie « Europe 2020 » et le « semestre européen »</i> .....	179
5.8.	<i>Les critiques adressées à la SEE</i> .....	181

### CHAPITRE 3 : L'ÉVOLUTION DU CONTENU DE LA SEE, DU SOMMET DE LUXEMBOURG À LA NOUVELLE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ..... 185

1.	LE CONTENU DE LA SEE DEPUIS 1998 .....	185
1.1.	<i>L'influence incertaine de l'OCDE.....</i>	185
1.2.	<i>Les constats de départ et les premières orientations .....</i>	187
1.3.	<i>Les premiers messages politiques : les lignes directrices pour l'emploi .....</i>	193
1.4.	<i>La SEE et la stratégie de Lisbonne, au service de l'État social actif.....</i>	197
1.5.	<i>L'insertion d'objectifs quantifiés en termes de taux d'emploi .....</i>	199
1.6.	<i>L'apparition de la qualité de l'emploi (2001) .....</i>	199
1.7.	<i>L'évaluation après 5 ans et les « Dix commandements » de la nouvelle SEE.....</i>	207
1.8.	<i>L'influence du Rapport Kok en 2003 .....</i>	212
1.9.	<i>L'intégration des lignes directrices en 2005 .....</i>	214
1.10.	<i>L'omniprésence de la flexicurité (2006-2008) .....</i>	216
1.11.	<i>Les lignes directrices dans la nouvelle stratégie EU 2020 .....</i>	225
1.12.	<i>Synthèse : évolution des lignes directrices .....</i>	228
2.	L'ORIENTATION GÉNÉRALE DE LA SEE .....	232
2.1.	<i>De la cause et de la fonction du chômage .....</i>	233
2.2.	<i>Les impératives « réformes structurelles ».....</i>	235
2.3.	<i>Une stratégie cohérente avec les objectifs de l'Union économique et monétaire .....</i>	237
2.4.	<i>Les marges étroites de modération du discours .....</i>	242
3.	LA SEE ET LA NOUVELLE « GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE » .....	244
3.1.	<i>De nouvelles contraintes.....</i>	245
3.2.	<i>Les effets sur la stratégie européenne pour l'emploi.....</i>	255
3.3.	<i>Un pacte pour la croissance et l'emploi ? .....</i>	262
	<i>Conclusion .....</i>	264

### 2<sup>ÈME</sup> PARTIE : LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI EN WALLONIE ..... 267

### CHAPITRE 4 : INSTITUTIONS, ACTEURS ET POLITIQUES DE L'EMPLOI EN WALLONIE..... 269

	INTRODUCTION.....	269
1.	LA WALLONIE : ÉCONOMIE ET INSTITUTIONS POLITIQUES .....	270
1.1.	<i>Développement économique et revendications fédéralistes en Belgique .....</i>	270
1.2.	<i>Les réformes de l'État et la construction de la Belgique fédérale ..</i>	274
2.	ACTEURS ET INSTITUTIONS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN WALLONIE .....	276
2.1.	<i>Institutions compétentes en Wallonie .....</i>	277
2.2.	<i>Les principaux organismes publics chargés de la politique de l'emploi .....</i>	281
2.3.	<i>Autres acteurs publics et associatifs.....</i>	284

2.4.	<i>La concertation sociale.....</i>	286
2.5.	<i>Les acteurs de la SEE .....</i>	288
3.	LE FONDS SOCIAL EUROPEEN EN WALLONIE .....	291
4.	LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN WALLONIE AU PRISME DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI .....	296
4.1.	<i>Les définitions des politiques de l'emploi .....</i>	296
4.2.	<i>Les politiques belges et wallonnes de l'emploi : perspective historique.....</i>	300
4.3.	<i>Les politiques de l'emploi en Wallonie au prisme de PMT.....</i>	303
4.4.	<i>Institutions et politiques de l'emploi dépassant le cadre LMP.....</i>	309
4.5.	<i>La transformation des sources et l'eupéanisation des descriptions des politiques publiques .....</i>	313
5.	EMPLOI, CHOMAGE, FLEXIBILITE ET SECURITE EN WALLONIE ET EN BELGIQUE .....	314
5.1.	<i>La situation contrastée des marchés du travail en Belgique .....</i>	314
5.2.	<i>Flexibilité et sécurité du travail en Wallonie et en Belgique.....</i>	320
6.	LA PRESSION ADAPTATIVE : LES RECOMMANDATIONS EUROPEENNES ADRESSEES A LA BELGIQUE.....	329
6.1.	<i>L'évolution du contenu du message .....</i>	329
6.2.	<i>La rudesse et la précision croissantes du propos .....</i>	337
<b>CHAPITRE 5 : TRANSFORMATIONS PROCEDURALES ET EFFETS COGNITIFS DE LA SEE .....</b>		<b>341</b>
INTRODUCTION .....		341
1.	TRANSFORMATIONS PROCEDURALES .....	342
1.1.	<i>Structures formelles et informelles de mise en œuvre du processus SEE .....</i>	342
1.2.	<i>Influence de la SEE sur l'agenda politique .....</i>	353
1.3.	<i>Planification, pilotage, indicateurs : l'importation des techniques et manières de faire de la SEE .....</i>	357
2.	EFFETS COGNITIFS DE LA SEE .....	364
2.1.	<i>Eupéanisation des représentations et des débats .....</i>	364
2.2.	<i>Eupéanisation des consensus politiques .....</i>	368
3.	TRANSFORMATIONS DES REFERENTIELS WALLON ET BELGE .....	372
3.1.	<i>La distinction des forums.....</i>	373
3.2.	<i>Quel référentiel wallon ? .....</i>	375
3.3.	<i>Des inflexions au référentiel causées par la crise ?.....</i>	384
3.4.	<i>Du référentiel aux acteurs .....</i>	386
4.	SOCIALISATION DES ACTEURS .....	387
4.1.	<i>Les conditions réunies d'un changement de monde.....</i>	387
4.2.	<i>Les mondes en confrontation.....</i>	392
4.3.	<i>De la conversation à la conversion ?.....</i>	399

## **CHAPITRE 6 : STRATEGIES D'ACTEURS ET USAGES DE L'EUROPE ..... 403**

INTRODUCTION .....	403
1. LES USAGES DE LA SEE PAR LES ACTEURS POLITIQUES .....	405
1.1. <i>Usage stratégique externe : construire le message politique de la SEE.....</i>	405
1.2. <i>Discours de coordination et discours de communication .....</i>	430
2. INSTITUTIONS ET ADMINISTRATIONS PUBLIQUES .....	443
2.1. <i>Usages cognitifs de la SEE.....</i>	444
2.2. <i>Usages instrumentaux .....</i>	446
2.3. <i>Usages de légitimation .....</i>	448
3. INTERLOCUTEURS SOCIAUX .....	450
3.1. <i>Organisations syndicales : de l'enthousiasme à l'épuisement .....</i>	451
3.2. <i>Organisations patronales : sus aux « vaches sacrées » .....</i>	460
3.3. <i>Discours de consensus .....</i>	474
4. SYNTHÈSE DES USAGES ET STRATEGIES D'ACTEURS.....	480
CONCLUSION : LA SEE MODIFIE LES EQUILIBRES ENTRE ACTEURS.....	484

## **CHAPITRE 7 : POLITIQUES ET INSTITUTIONS ENTRE INERTIE ET CHANGEMENTS SUBSTANTIELS ..... 487**

INTRODUCTION .....	487
1. LES REFORMES DE L'ACCOMPAGNEMENT ET DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE .....	489
1.1. <i>Caractéristiques initiales.....</i>	489
1.2. <i>Pression européenne.....</i>	495
1.3. <i>Les transformations associées à la SEE.....</i>	497
2. FORMATION ET INSERTION PROFESSIONNELLE .....	518
2.1. <i>La formation continue et ses objectifs économiques, sociaux et politiques.....</i>	519
2.2. <i>Pression européenne.....</i>	521
2.3. <i>Une lente mais continue transformation des politiques de formation .....</i>	524
3. TAUX D'EMPLOI, FINS DE CARRIERE ET RETRAITES.....	537
3.1. <i>Les arrangements institutionnels remis en cause par la SEE.....</i>	537
3.2. <i>Pression européenne.....</i>	542
3.3. <i>Des réformes incitatives aux restrictions d'accès aux prévisions .....</i>	544
4. COUT DU TRAVAIL ET FORMATION DES SALAIRES .....	553
4.1. <i>L'impératif de compétitivité .....</i>	554
4.2. <i>Des recommandations entre GOPE et SEE.....</i>	555
4.3. <i>La mise en œuvre docile des recommandations européennes .....</i>	557
4.4. <i>Vers le blocage salarial et la remise en cause de l'indexation .....</i>	561
5. INERTIES ET MAINTIEN DES SPECIFICITES NATIONALES ET REGIONALES .....	565



5.1.	<i>Chômage et activation</i> .....	566
5.2.	<i>Insertion et formation professionnelle</i> .....	569
5.3.	<i>Fins de carrière</i> .....	571
5.4.	<i>Formation et indexation des salaires</i> .....	573
6.	L'INFLUENCE DETERMINANTE DE LA SEE : AMPLEUR ET DIRECTION DES CHANGEMENTS .....	574
6.1.	<i>Recommandations et pressions européennes</i> .....	575
6.2.	<i>Des réformes légitimées par la SEE</i> .....	576
6.3.	<i>Perceptions relatives à l'influence de la SEE</i> .....	577
6.4.	<i>Temporalités, direction et ampleur des changements</i> .....	584
7.	CONCLUSION ET PERSPECTIVES .....	596
	<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b> .....	<b>601</b>
1.	UN OBJET POLITIQUE DONT LES CONTENUS ET PROCEDURES EVOLUENT .....	603
2.	LES EFFETS DE LA SEE EN WALLONIE. RETOUR SUR NOS HYPOTHESES .....	606
3.	DISCUSSION DU CADRE THEORIQUE .....	609
4.	PERSPECTIVES ANALYTIQUES .....	617
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>619</b>
	<b>ACRONYMES</b> .....	<b>647</b>
	<b>TABLE DES TABLEAUX, SCHÉMAS, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS</b> .....	<b>651</b>
	<b>TABLE DES ANNEXES</b> .....	<b>655</b>
	ANNEXE 1 : ASPECTS METHODOLOGIQUES .....	657
	ANNEXE 2 : CHRONOLOGIE DES ETAPES DECISIVES DE L'EMERGENCE DE LA SEE .....	668
	ANNEXE 3 : POSITION BELGE AVANT LA CIG .....	669
	ANNEXE 4 : TRAITE D'AMSTERDAM (EXTRAIT) .....	671
	ANNEXE 5A : TAUX D'EMPLOI 15-64 ANS .....	673
	ANNEXE 5B : TAUX D'EMPLOI 20-64 ANS .....	674
	ANNEXE 6 : PRINCIPES COMMUNS DE FLEXICURITE .....	675
	ANNEXE 7 : PRATIQUES LOCALES DE LFEXICURITE ET TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES EN WALLONIE .....	676
	ANNEXE 8 : COMPOSITION DES GOUVERNEMENTS ET MINISTRES DE L'EMPLOI DEPUIS 1997 .....	678
	ANNEXE 9 : LES POLITIQUES DE L'EMPLOI PRESENTEES SOUS L'ANGLE DE LA FLEXICURITE EN 2008 .....	679
	ANNEXE 10A : LA FLEXICURITE DANS LES DICOURS DE COMMUNICATION POLITIQUE .....	683

<b>ANNEXE 10B : TRAVAUX DU SPF EMPLOI SUR LA FLEXICURITE .....</b>	<b>686</b>
<b>ANNEXE 11 : NOTES DES SERVICES D'ETUDES SYNDICAUX SUR LA FLEXICURITE.....</b>	<b>690</b>
<b>ANNEXE 12 : LA SEE ET LA COMMUNICATION DES ORGANISATIONS PATRONALES.....</b>	<b>692</b>
<b>ANNEXE 13 : USAGES DE LA SEE PAR LES OPERATEURS MARCHANDS DE L'EMPLOI .....</b>	<b>693</b>
<b>ANNEXE 14 : USAGES DE LA SEE PAR LES ACTEURS ASSOCIATIFS DE L'EMPLOI .....</b>	<b>696</b>
<b>ANNEXE 15 : PRINCIPALES REFORMES MENTIONNEES DANS LES PAN ET PNR EN REPONSE AUX LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI .....</b>	<b>697</b>



## ***Remerciements***

Cette thèse doit beaucoup aux acteurs de la politique de l'emploi que j'ai eu l'occasion de côtoyer ou d'interroger au cours de ces années de recherche. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma gratitude.

Je tiens également à remercier très chaleureusement mon directeur de thèse, Thierry Berthet, pour l'accompagnement de ce travail - avec ce qu'il comporte d'écoute, de conseils, de discussions passionnantes, d'encouragements et de mises en garde - mais aussi pour le travail commun de publication et d'organisation de sessions de colloques, pour les invitations à de nombreuses conférences internationales et l'implication dans les travaux du projet européen sur la gouvernance des entreprises (GEDI), et encore pour son accueil à Bordeaux qui ne manquait jamais de chaleur, de swing et de sacrés gueuletons.

Mes remerciements s'adressent également aux membres du jury qui m'ont fait l'honneur de consacrer leur temps précieux à la lecture critique de ce travail.

Ma thèse a bénéficié d'un précieux soutien de mon institution, l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, et en particulier de son administrateur, Sébastien Brunet, qui m'a encouragé et donné le temps de terminer cette entreprise. J'ai la grande chance de travailler dans un environnement scientifique et interdisciplinaire. Les échanges avec les collègues de l'équipe Emploi de l'IWEPS ont été stimulants. Valérie Vander Stricht, Christine Mainguet et Sile O'Dorchai ont eu la gentillesse de lire et commenter certains chapitres. Un grand merci à elles. Plus largement, je remercie tous les « iwepsiens » pour leur soutien amical, et en particulier Rébecca Cardelli et Thierry Bornand pour leur compagnonnage rieur.

Mon travail a également été enrichi par de nombreuses opportunités d'échange et de publication. Nathalie Burnay, Aline Bingen, Julien de Beys, Anne Dufresne, Corinne Gobin, Philippe Lemistre, Danièle Meulders, Jean-François Orianne, Philippe Pochet, Pierre Reman et Marc Zune, m'ont invité à présenter ponctuellement ou régulièrement mes travaux devant leurs collègues ou leurs étudiants. Hélène Michel m'a fait l'honneur de me confier l'enseignement de la politique sociale européenne à Sciences-Po Strasbourg. Au CRISP, Vincent de Coorebyter et Etienne Arcq ont manifesté un intérêt pour la publication de mes travaux. Au sein du monde associatif et syndical, le CEPAG, la FEBISP et CFS m'ont convié à de nombreux débats ou formations. Je les remercie tous chaleureusement.

J'ai également été bousculé, contredit ou fasciné par des échanges avec Jean-Michel Bonvin, Vaia Demertzis, Jean Faniel, Nicolas Farvaque, Bernard Friot, Sophie Heine, Philippe Pochet, Robert Salais, Jean-François Orianne, André Simon, Adinda Vanheerswijngheles, Josiane Vero, Pascale Vielle et Paul Windey. Je leur dois beaucoup.

Pour leur accueil chaleureux et festif à Bordeaux, je tiens aussi à remercier mes compagnons d'aventure doctorale : Clara Bourgeois, Amandine Brizio, Clément Costanza, Agathe Devaux et Nadia Okbani.

Les encouragements de ma famille sont inestimables.

Marie-Denise a accompagné mes soirées de travail par des relectures précieuses et sévères de l'ensemble du manuscrit.

Enfin, et surtout, Marie, Sophie, Julien et Félicien m'apprennent chaque jour que vivre se conjugue au présent. Je les remercie de m'avoir donné toutes les raisons de faire cette thèse une aventure tardive au long cours.

## ***Introduction***

Le chômage de masse affecte la plupart des pays de l'Europe occidentale depuis la seconde moitié des années 1970. Perçu comme conjoncturel dans un premier temps, il a perduré et est devenu l'un des arguments de la critique de l'État social qui cumulait impuissance à garantir le plein-emploi et inadaptation aux évolutions des sociétés, qu'il s'agisse de l'ouverture des économies, des évolutions technologiques et organisationnelles, des transformations familiales et culturelles ou des nouveaux besoins sociaux.

Progressivement, le paradigme social-démocrate dominant s'est lézardé et les politiques publiques ont connu en Europe un « tournant néo-libéral » (Jobert, 1994) dont l'un des objectifs était la restauration du taux de profit des entreprises. Le « théorème » du Chancelier H. Schmidt (« les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain ») résume avec clarté le projet politique d'allègement des coûts pour les acteurs privés au prix d'un affaiblissement de l'État. Il en indique aussi la temporalité des bénéfices sociaux des choix politiques et économiques.

Le développement du grand marché européen et celui de la monnaie unique qui l'accompagne s'inscrivent dans le même projet politique et la même promesse d'effets bénéfiques en termes d'emplois et de bien-être. Cependant, deux décennies de chômage de masse et l'absence de concrétisation de la promesse sociale du Traité de Maastricht n'ont pas permis d'enthousiasmer les peuples face au projet européen. La construction européenne est, de façon croissante, perçue comme un projet libéral, sans réelle ambition sociale.

Au cours des années 1990, l'idée de rééquilibrer la construction européenne, en renforçant sa dimension sociale, reçoit progressivement un écho favorable dans les

forums européens. Une première tentative de réponse est formulée par la Commission Delors en 1993 dans le Livre blanc *Croissance, compétitivité, emploi*. L'emploi devient alors un objet de discussion politique européen même si la compétence en la matière reste bien du ressort des États. Faute d'ambition budgétaire partagée, le projet reste lettre morte mais il constitue une étape importante dans l'amorce d'une réflexion commune sur les orientations de la politique de l'emploi.

C'est dans un contexte d'élévation historique du chômage et à la faveur d'alternances politiques nationales déterminantes que se concrétise le projet d'une stratégie commune en matière de politique de l'emploi en Europe. Par le Traité d'Amsterdam, les États européens officialisent, en 1997, le principe selon lequel l'emploi est une question d'intérêt commun. Ils ne définissent pas une politique commune de l'emploi mais une procédure de délibération et de définition d'objectifs partagés.

Cette procédure, rapidement appelée « stratégie européenne pour l'emploi » (SEE), constitue une innovation par rapport aux modes classiques de décision en Europe. Elle est étendue à d'autres politiques sociales en 2000 lors du sommet de Lisbonne et est définie comme une « méthode ouverte de coordination ». Sa dimension délibérative et non contraignante suscite l'enthousiasme de nombreux acteurs politiques et l'intérêt de chercheurs.

La méthode peut être résumée comme suit : sur la base d'une analyse partagée, les États adoptent des objectifs communs (lignes directrices). Ils font rapport sur les initiatives concrètes prises en réponse à ces objectifs, les évaluent en commun et échangent sur les résultats. La démarche relève autant de l'apprentissage mutuel que de la pression par les pairs et doit conduire à une convergence progressive des politiques nationales.

Plus que la contrainte ou l'émulation, le déterminant de la méthode est la persuasion. Parfois qualifiée de politique des idées, la SEE a été analysée comme un processus de socialisation politique d'acteurs (décideurs, experts). L'analyse des effets de la SEE ne peut donc faire l'économie d'une étude politique des messages (discours, lignes directrices, recommandations) produits dans le cadre de

celle-ci et des équilibres ou rapports de force politiques entre les acteurs associés à cette stratégie.

Analysé sur une longue période, le prescrit politique de la SEE s'avère changeant. Certes, le Traité prévoit que le contenu des lignes directrices de la SEE doit être compatible avec les grandes orientations de politique économique de l'Union. Mais la relative homogénéité politique au Conseil à la fin des années 1990 a permis de mettre l'accent, dans le contenu politique de la SEE, sur quelques priorités sociales telles que l'égalité entre les hommes et les femmes, la formation tout au long de la vie et, surtout, la qualité de l'emploi. Au gré des évolutions des rapports de force politique au Conseil, ces orientations se sont progressivement avérées marginales par rapport aux orientations générales de la SEE dont la dominante est davantage libérale et axée sur les politiques de l'offre de travail : amélioration de la quantité et de la qualité de la main-d'œuvre, flexibilité et réduction du coût du travail.

La capacité des acteurs à transformer les politiques nationales de l'emploi – ou à en freiner les réformes - a constitué un objet d'autant plus intéressant pour la recherche que les contextes économiques, politiques et institutionnels ont évolué au cours des années de développement de cette stratégie (reprise économique au tournant du millénaire et ralentissement en 2001, nouvelle reprise au milieu de la décennie 2000 avant la crise financière de 2008, élargissement de l'UE en 2005, changements de la Commission européenne). Par ailleurs, une « nouvelle gouvernance économique européenne » est mise en place en 2010 et met de facto un terme aux principes de la méthode ouverte de coordination par le glissement vers une approche plus contraignante, assortie de possibles sanctions des États dans un contexte d'instabilité financière et de socialisation des dettes des institutions financières.

Cette question de la capacité des acteurs de la politique de l'emploi à produire de la convergence ou à conserver des divergences à travers l'usage de la SEE acquiert un degré de pertinence supplémentaire dans le cas de la Belgique.

En effet, aux termes du Traité, la SEE est une procédure qui engage les États. Les éléments de procédure et les espaces de délibération liés à la SEE associent des représentants politiques ou administratifs des États centraux. De même, les



recommandations de l'UE relatives à la mise en œuvre de la SEE s'adressent également à ceux-ci.

Or, en Belgique, une part importante de la politique de l'emploi relève de la compétence exclusive des régions. Celles-ci gèrent en totale autonomie les politiques dites actives de l'emploi, notamment les actions d'accompagnement, d'orientation et de formation des demandeurs d'emploi, les dispositifs de création directe d'emplois (temporaires ou structurels), le financement des initiatives d'économie sociale ou encore la formation professionnelle. Le pouvoir fédéral est, pour sa part, essentiellement compétent en matière de sécurité sociale (en ce compris la réglementation du chômage et son indemnisation et les réductions de cotisations) et de droit du travail.

La capacité des régions à développer des politiques autonomes s'inscrit dans des contextes socio-économiques et politiques différents. La Wallonie a été, plus que la Flandre, affectée par la crise des années 1970 et les restructurations industrielles qui ont suivi. Elle se caractérise par un taux de chômage élevé et une moindre richesse produite. Les régions présentent également des caractéristiques sociologiques et des équilibres politiques forts différents. Marquée par son histoire ouvrière, la Wallonie se distingue par un ancrage politique plus à gauche qui se concrétise également dans des choix politiques et des caractéristiques institutionnelles (importance relative de l'emploi public, densité du réseau associatif, participation publique dans l'économie, ...).

Dans le domaine particulier des politiques de l'emploi, on pouvait, lors des premières années de la SEE, observer un décalage (ou *misfit* selon la littérature sur l'eupéanisation - cf. *infra*) entre le prescrit développé dans le cadre de la SEE et les pratiques concrètes ou les prises de position de la plupart des acteurs politiques wallons, par exemple en ce qui concerne le contrôle des chômeurs, le recours aux prépensions ou la fixation des salaires.

La présente thèse repose sur la double ambition d'éclairer le contenu et le fonctionnement de la SEE, d'une part, et ses usages et effets dans le contexte particulier de la Wallonie, d'autre part. La question de départ a été formulée comme suit : *comment une stratégie européenne, au départ non contraignante et*

*qui n'engage formellement que des États, peut-elle produire des effets en Région Wallonne ?*

Comme nous aurons l'occasion de le préciser, si l'objet de la recherche est bien la Wallonie, l'analyse ne se limitera pas aux seules politiques régionales mais prendra en compte l'ensemble des régulations de politiques publiques qui produisent des effets en Wallonie. Ainsi, la façon dont le développement de la SEE affecte les politiques régionales, les politiques fédérales ainsi que la concertation sociale interprofessionnelle sera au cœur de nos questionnements.

La présente thèse est structurée en deux parties. La première est consacrée à la problématisation du sujet, aux éléments de méthode, ainsi qu'à une sociogenèse et une analyse du contenu politique de la SEE. Le cadre théorique construit pour notre analyse (présenté au chapitre 1) emprunte pour l'essentiel aux théories de l'intégration européenne et aux travaux sur l'eupéanisation, d'une part, et aux outils de l'analyse des politiques publiques, d'autre part.

Nous situons d'abord notre approche par rapport aux perspectives devenues aujourd'hui plus complémentaires qu'opposées que constituent l'intergouvernementalisme et le néofonctionnalisme. Au-delà de ces deux courants, l'approche par les coalitions de cause s'appuie sur des clés de lecture qui sont utiles et pertinentes pour décrire l'émergence de la SEE. De façon plus générale, les approches cognitives des politiques publiques, et en particulier la notion de référentiel sont d'un usage précieux pour lire les changements dans les représentations associées à l'emploi en Wallonie et en Europe.

Les idées n'existent que dans la mesure où elles sont portées par des acteurs. Ceux-ci défendent des intérêts et interagissent dans le cadre d'institutions. Nous mobilisons dans notre cadre théorique différents concepts et outils qui nous permettent de lire le développement et les effets de la SEE à travers le prisme devenu classique des « 3i » (idées, intérêts, institutions). Les acteurs sont considérés du point de vue de leur comportement stratégique (programmatique ou de veto) et de leurs usages (cognitifs, instrumentaux ou de légitimation) de l'Europe, ainsi que du point de vue de l'apprentissage et de la socialisation politique dont ils peuvent être acteurs ou sujets.

Enfin, le cadre théorique s'appuie sur les outils permettant d'analyser et de qualifier le changement ou l'inertie des politiques publiques. Les notions d'ordre et d'objet du changement, de direction et d'ampleur du changement mais aussi d'incrémentalisme et de dépendance au sentier sont présentées et discutées.

Cet outillage théorique nous permet d'élaborer une grille de lecture des transformations associées à la SEE, distinguant les transformations procédurales et substantielles, les changements liés à l'apprentissage et les changements relevant de dynamiques internes associées à une pression adaptative. Il nous permet également de préciser notre question et nos hypothèses de recherche.

Le matériau empirique de la thèse ainsi que les aspects méthodologiques sont ensuite développés. Outre une analyse documentaire, notre démarche de recherche s'appuie sur des expériences originales d'observation participante et sur près de septante entretiens semi-directifs de recherche conduits auprès de différents types d'acteurs (politiques, administratifs, interlocuteurs sociaux, experts) à différents niveaux institutionnels (européen, fédéral, régional).

Les deux chapitres suivants sont consacrés à la stratégie européenne pour l'emploi. Loin d'être un objet inerte et univoque, la SEE a connu des évolutions nombreuses tant en ce qui concerne ses aspects procéduraux que son contenu politique. Il était donc essentiel d'analyser et de décrire cet objet nouveau de l'intégration européenne.

Une attention est d'abord portée aux origines et à la méthode de la SEE (chapitre 2). On ne peut en effet comprendre certains choix procéduraux de la SEE qu'en la situant dans une perspective historique. Des éléments comme la préférence initiale des États pour une approche intergouvernementaliste ou la primauté de la politique monétaire peuvent être éclairés par l'évolution des débats sur l'emploi en Europe.

Une analyse politique du prescrit de la SEE est ensuite réalisée (chapitre 3). Il s'agit ici, au-delà des évolutions quasi permanentes des discours produits dans le cadre de la SEE, d'identifier d'une part les influences sur le contenu de la SEE et, d'autre part, les orientations principales et permanentes et de les situer par rapport à la théorie économique. Une attention particulière est portée à l'approche de la

flexicurité, qui a constitué un temps une tentative d'intégration de l'ensemble du discours politique produit dans le cadre de la SEE, ainsi qu'à l'évolution de la SEE liée au renforcement de la gouvernance économique européenne à partir de 2010.

Une présentation de quelques éléments de contexte relatif au marché du travail, aux institutions, à la répartition des compétences entre niveaux de pouvoir et au contenu des politiques de l'emploi (chapitre 4) est réalisée afin de fournir au lecteur des éléments de compréhension parfois utiles. Comme on le verra, l'ambition descriptive est déjà dépendante d'outils, notamment statistiques, développés dans le cadre de la SEE.

La seconde partie de la thèse porte sur les usages et les effets de la SEE en Wallonie. Elle s'appuie sur l'exploitation du matériau empirique de la recherche.

L'analyse se concentre d'abord sur les effets procéduraux et cognitifs de la SEE (chapitre 5). Le Traité d'Amsterdam implique un ensemble d'obligations qui se sont institutionnalisées et relèvent d'un calendrier défini. Différents arrangements internes découlent de ces obligations (groupes de travail, réseaux, réunions préparatoires). Mais à côté de ces effets procéduraux contraints, des changements qui relèvent de l'isomorphisme institutionnel peuvent être observés dans la manière de conduire les politiques (procédures de décision, définitions d'indicateurs et d'objectifs, méthodes d'évaluation). En outre, l'association d'acteurs régionaux et nationaux aux procédures relevant de la SEE produit des effets de socialisation politique et d'appropriation d'idées et de notions.

Les nouveaux espaces de délibération ou de négociation, les nouvelles procédures, les notions, les discours, les indicateurs sont des ressources potentielles que les acteurs peuvent mobiliser ou non afin de conserver ou modifier l'orientation des politiques publiques européennes ou intérieures. Ces comportements d'acteurs seront analysés en termes d'usage de l'Europe (chapitre 6).

Enfin, le dernier chapitre de cette thèse porte sur les effets concrets de la SEE sur les politiques publiques (chapitre 7). Dans la littérature scientifique, comme dans les discours publics, les effets de la SEE se situent « *entre vents et marées* » (Erhel et Palier, 2003 : 136). La SEE est tantôt réduite à des paroles tantôt présentée comme la cause d'une vague de réforme qui submerge des compromis passés. À

travers une analyse en profondeur de plusieurs dimensions de la politique de l'emploi (l'accompagnement des chômeurs, la formation professionnelle, les fins de carrière et la politique salariale), nous distinguons les facteurs d'inertie et de résistance et opposons des rythmes et des ampleurs de changements différents.

La période d'observation relativement longue de cette recherche - qui commence à l'adoption du Traité d'Amsterdam et s'achève avec les législatures fédérale et régionale en 2014 - permet d'appréhender la SEE à travers la diversité et l'évolution de ses usages, tant au niveau européen qu'intérieur. Elle conduit à des constats nuancés sur la permanence et les changements des politiques que l'on peut associer la SEE. Les outils développés dans le cadre de cette recherche devraient permettre de poursuivre l'analyse au-delà des changements politiques opérés au niveau fédéral fin 2014 mais également au-delà du champ de la politique de l'emploi.

***1<sup>ère</sup> Partie :***

***Problématisation, méthodes  
et objet de recherche***



# ***Chapitre 1 :***

## ***Repères théoriques et méthodologiques***

### **INTRODUCTION**

La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) constitue une modalité particulière d'intégration européenne qui repose, à l'origine, sur une méthode non contraignante d'élaboration commune d'objectifs politiques et de pression par les pairs.

Cette stratégie constitue pour le chercheur un « objet étrange » (Barbier, 2004a) dans la mesure où elle ne revêt pas les principaux habits classiques d'une politique publique, à savoir un budget, une norme juridique, une administration chargée de sa mise en œuvre. Il est donc nécessaire d'élargir la palette d'outils théoriques classiquement mobilisés dans l'analyse des politiques publiques tout en veillant à la cohérence des instruments utilisés.

Un premier réflexe légitime est de se tourner vers les approches classiques de l'intégration européenne (intergouvernementalisme et néofonctionnalisme). Ces approches, bien que reposant sur des postulats et des perspectives opposées, fournissent des clés de lecture utiles de la SEE.

Mais, alors que la SEE constitue avant tout un moyen d'élaborer et de diffuser des idées politiques, ces approches classiques prennent peu en compte les dimensions cognitives des politiques. De même, elles font peu de place à la diversité des acteurs (étatiques ou non étatiques) impliqués dans la construction européenne. Une première manière de prendre en compte ces acteurs réside dans la mobilisation de la notion de coalition de



cause qui présente aussi l'avantage de s'intéresser aux valeurs et motivations des acteurs.

Les approches de l'eupéanisation des politiques, plus contemporaines que celles précédemment évoquées, ne se limitent pas à aborder la norme européenne mais prennent en compte les politiques nationales. Elles fournissent un large outillage théorique permettant de distinguer ce qui est affecté par la politique européenne et les conditions d'une influence de celle-ci. Certains auteurs se revendiquant de ces approches invitent par ailleurs à conceptualiser l'eupéanisation comme une influence réciproque des niveaux européen et national. Il s'agit d'une perspective que l'on retient pour la suite de l'analyse.

La perspective verticale doit à notre sens être complétée par une approche plus horizontale de l'influence sur les politiques publiques. En effet, la SEE promeut également des démarches de comparaisons et d'apprentissage des pairs (par la mise en évidence de « modèles » et la diffusion de « bonnes pratiques »). Il nous a dès lors semblé pertinent de recourir à la notion de transfert de politique publique, ainsi que ses grilles de lecture et postulats théoriques (conditions, objet, raison, preuves empiriques du transfert).

Nous avons considéré important d'aborder les changements de politiques en les contextualisant et en prenant en compte les dimensions principales qui font l'objet des analyses classiques des politiques publiques à savoir les idées, les intérêts et les institutions.

La SEE véhicule une vision du monde et des politiques de l'emploi (un référentiel) qui a finalement été peu étudié (à quelques exceptions près) dans la littérature scientifique qui s'est davantage intéressée à sa dimension instrumentale. La nouveauté de la méthode ouverte de coordination a en effet suscité l'enthousiasme de nombreux chercheurs durant près de dix ans. Or, une politique des idées comme la SEE mérite d'être analysée au prisme des approches cognitives des politiques publiques. Nous avons donc cherché à mettre en évidence les éléments des notions de référentiel, de paradigme et de système de croyances qui offrent une aide à l'analyse de la SEE tant dans son contenu que dans son influence sur les politiques nationales.

Conscient que « les idées ne flottent pas » pour reprendre l'expression devenue célèbre, mais qu'elles sont véhiculées par des acteurs, nous avons abordé la question des intérêts sans toutefois considérer ceux-ci comme invariables.

L'apprentissage politique est envisagé à la fois comme un processus et un résultat du changement des politiques publiques. En effet, dans leurs interactions, les acteurs échangent des informations, confrontent des manières de voir ou d'interpréter les choses et prennent connaissance des résultats ou limites de politiques. Ils s'inscrivent ainsi dans une dynamique d'apprentissage. Celle-ci peut porter sur des contenus, des diagnostics, des instruments, des manières de faire ou encore de négocier.

Mais plus largement, nous tiendrons pour acquis que les acteurs ne sortent pas indemnes de ces confrontations. Ils peuvent faire évoluer leurs systèmes de croyance, allant parfois jusqu'à un « changement de monde » lorsque les convictions nouvelles deviennent peu compatibles avec les valeurs auxquelles ils ont longtemps adhéré. Nous mobilisons ainsi, et la démarche est à notre connaissance relativement originale dans le champ de l'analyse des politiques publiques, les théories de la socialisation politique.

Les jeux d'acteurs, les idées et leur diffusion contribuent à diverses évolutions des politiques.

Les thèmes du changement et de la permanence des politiques ont fait l'objet de nombreux travaux théoriques dont nous utiliserons les plus significatifs, notamment pour qualifier l'ampleur du changement. Celui-ci peut en effet ne concerner que les discours et des aspects procéduraux ou, au contraire, affecter profondément les objectifs d'une politique. Nous proposons de compléter ces outils par une grille d'analyse de la direction du changement

L'analyse du changement doit intégrer celle des résistances aux changements. C'est dans cette perspective que l'analyse des institutions s'avère particulièrement utile en permettant de mettre en lumière, d'une part, les effets de dépendance au sentier limitant les possibilités de changement et, d'autre part, les conséquences de changements mineurs successifs qui peuvent conduire à une transformation du référentiel de politique publique.

Ces différents éléments sont ensuite confrontés aux apports d'une littérature spécifique sur la SEE. A partir de l'identification des caractéristiques de cette stratégie (discours

politique, ensemble d'activités politico-administratives, ancrage dans les politiques nationales), nous proposons une grille de lecture des transformations associées à la SEE au niveau national. Armé de cet outillage théorique large mais que nous pensons unifié, nous précisons la question et nos hypothèses de recherche. En fin de chapitre, nous présentons le matériau empirique utilisé dans le cadre de la recherche.

## 1. THÉORIES ET APPROCHES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Les premiers outils théoriques convoqués dans notre travail d'analyse de la stratégie européenne pour l'emploi doivent nous aider à expliquer l'émergence de la question de l'emploi dans l'agenda politique et l'apparition de cette stratégie de coordination des politiques de l'emploi au sein des mécanismes de gouvernance européens.

La littérature scientifique comme le discours officiel de l'Union européenne fait souvent état d'une succession d'étapes - du Livre blanc au Traité d'Amsterdam - aboutissant à l'apparition de la stratégie européenne pour l'emploi. Ces éléments factuels gagnent à être mis en perspective afin de proposer une explication à l'émergence de cette stratégie et, par-là, d'écarter la vision simpliste de l'apparition d'un consensus spontané sur le besoin de traiter les questions de l'emploi au niveau européen.

Plusieurs publications intéressantes relatives au Traité d'Amsterdam et à ses prémices font référence à trois types d'approches ou de théories, tantôt pour s'en distancier, tantôt pour en souligner la pertinence.

Les deux premières approches, issues des théories des relations internationales, sont classiquement utilisées dans l'étude de la construction européenne. Comme le soulignaient en 1997 Lequesne et Smith (1997 : 7), « *deux approches génériques continuent de dominer l'étude de l'intégration européenne. La première met l'accent sur l'action entre les États-nations, l'autre sur l'émergence d'un espace d'action politique dont les composants se situent au-delà des seuls États* ». Il s'agit des approches intergouvernementaliste d'une part, et néofonctionnaliste d'autre part, que nous présentons ci-dessous de façon contrastée, même si cette manière d'exposer les choses ne reflète pas nécessairement les termes du débat contemporain : « *l'heure n'est*

*plus à une opposition entre une école intergouvernementaliste et une école néofonctionnaliste issues des relations internationales » (Lequesne et Smith, 1997 :2).*

Notre objectif est ici de souligner la complémentarité et l'incomplétude de ces deux approches.

Une autre perspective, issue des approches dites cognitives des politiques publiques, basée sur les alliances entre acteurs de différente nature regroupés autour de valeurs communes, la « coalition de cause » (*Advocacy coalition framework*), est également souvent citée et utilisée pour expliquer l'émergence de la Stratégie européenne pour l'emploi.

Nous présentons ci-après quelques éléments de ces théories ou approches afin de les confronter ultérieurement (cf. partie II) au processus d'inscription du titre « emploi » dans le Traité d'Amsterdam.

### ***1.1. Le néofonctionnalisme ou la reconnaissance de nouveaux espaces d'action publique***

Les théories néofonctionnalistes sont parmi les plus citées aujourd'hui pour expliquer l'intégration européenne ou des dimensions de celle-ci, mais la plupart du temps les chercheurs qui y font référence s'empressent de s'en distancier. Ces approches ont en effet connu des fortunes diverses au gré de l'histoire européenne (Saurugger, 2010).

On considère généralement l'ouvrage d'Ernst Haas (1958) *The Uniting of Europe* comme la contribution fondatrice de ce courant. Haas, voulant expliquer ce qui pousse les États à créer des alliances régionales, et en premier lieu la Communauté européenne du charbon et de l'acier, s'intéresse aux facteurs internes des États fondateurs et en particulier aux élites politiques et administratives dont il souligne que l'action rationnelle constitue une clé explicative de la création d'entités supranationales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les approches néofonctionnalistes s'inspirent des travaux de D. Mitrany qui, à la fin de la seconde guerre mondiale, s'est efforcé de produire un cadre conceptuel des relations internationales permettant d'éviter les guerres. Pour cet auteur, la question essentielle n'est pas celle de la forme des organisations internationales mais celle des *fonctions* que celles-ci devraient jouer ; la forme découlera des fonctions adoptées (*form follows functions*). Ces travaux, désignés par le terme de *fonctionnalisme*, ont été jugés trop normatifs par Haas et d'autres chercheurs qui ont préféré adopter une perspective plus analytique. Observant que les thèses fonctionnalistes

Schmitter (2003 : 46-47) donne du néofonctionnalisme la définition suivante: « *A theory of regional integration that places major emphasis on the role of non-state actors - especially the 'secretariat' of the regional organization involved and those interest associations and social movements that form at the level of the region - in providing the dynamic of further integration. Member states remain important actors in the process. They set the terms of the initial agreement, but they do not exclusively determine the direction and the extent of subsequent change* ».

Dans une perspective néofonctionnaliste, l'intégration européenne est expliquée à partir de la convergence des élites ; l'analyse de leurs intérêts et de leurs valeurs constitue dès lors une priorité pour la recherche. A cet égard, Haas postule que le processus d'intégration contribue à redéfinir les valeurs de ces élites en termes communautaires et dans le sens d'un éloignement des priorités nationales : « *la décision d'approfondir ou, au contraire, de freiner l'intégration se fonde sur la perception d'intérêts et des valeurs défendues par les principaux groupes associés à ce processus (...). Nous partons de l'hypothèse selon laquelle plus le processus d'intégration progresse, plus les valeurs se modifieront - elles seront redéfinies davantage en termes d'orientation régionale que purement nationale - ; par ailleurs, les valeurs initialement nationales de certains groupes vont être remplacées par un ensemble de croyances englobant un terrain géographiquement plus large* » (Haas, 1958 : 13-14)<sup>2</sup>.

L'une des notions clé de l'approche est celle de « transfert de loyauté » qui décrit le processus d'allégeance des élites à la communauté supranationale en construction<sup>3</sup> : les acteurs politiques sont déterminés à réorienter leur allégeance et leur action vers un nouveau centre.

L'hypothèse fonctionnaliste envisage ce transfert comme un comportement rationnel. Les institutions supranationales sont fonctionnelles et permettent aux États de mieux gérer les enjeux économiques et sociaux qui se présentent à eux : « *la forte capacité*

---

étaient mobilisées par des acteurs politiques et administratifs, Haas étudie le comportement de cette élite et l'action rationnelle de défense de ses intérêts. Ces travaux ont fondé l'approche néofonctionnaliste de l'intégration européenne. Pour une critique de ces approches, voir Saurugger (2009) et Lequesne, Smith (1997).

<sup>2</sup> Cité par Saurugger (2009).

<sup>3</sup> Ce transfert de loyauté n'est pas incompatible avec le maintien de l'identité nationale dans la mesure où être partisan de l'Europe et de l'approfondissement de la construction européenne peut être considéré comme un élément de cette identité.

*technocratique des institutions supranationales à trouver des solutions pour des problèmes spécifiques est considérée comme la raison pour laquelle les acteurs sociaux ont transféré leurs attentes, leurs pratiques politiques et leurs allégeances au niveau communautaire. Ainsi pour les néofonctionnalistes, l'intégration européenne doit conduire à une reformulation et à une reconstruction des intérêts sociaux et sectoriels des acteurs les plus touchés par les politiques européennes. Cette mutation des intérêts conduirait alors à la formation d'une représentation transnationale des intérêts qui, en retour, affecterait les allégeances et identités de ces acteurs » (Saurugger, 2010 : 77).*

Pour les néofonctionnalistes, ce sont les autorités supranationales qui constituent, davantage que les États, les moteurs de la construction européenne. En particulier, la Commission cherche à accroître ses pouvoirs pour augmenter l'influence et l'efficacité fonctionnelle des institutions européennes. Ce sont donc les autorités communautaires qui contrôlent le processus d'intégration.

Dans le même temps, cette approche se veut prédictive : elle donne le sens de la construction européenne, procédant par étapes vers une intégration toujours plus poussée. L'Europe est appelée à devenir une nouvelle communauté politique, où se définissent les valeurs et intérêts, remplaçant progressivement les États dans ce rôle. De nombreux acteurs politiques se sont saisis de cette vision et l'ont popularisé en utilisant à l'égard de la construction européenne la métaphore de la bicyclette qui nécessite un mouvement permanent.

Les théories des relations internationales centrées sur l'intégration européenne ont connu des fortunes diverses liées aux phases, aux avancées significatives ou aux échecs retentissants de la construction européenne. Ainsi, les approches néofonctionnalistes perdirent de leur attrait<sup>4</sup> avec la crise dite « de la chaise vide » en 1965<sup>5</sup>, ou au gré des obstructions britanniques au budget européen (Lequesne et Smith, 1997). En revanche, elles connurent un regain d'intérêt lors de l'adoption, en 1985, du Livre blanc sur le marché intérieur et, l'année suivante, de l'Acte Unique européen.

---

<sup>4</sup> Schmitter (2003) évoque par exemple une « théorie moribonde ».

<sup>5</sup> Au cours du deuxième semestre de l'année 1965, la France refuse de siéger au Conseil suite à un désaccord sur le financement et l'organisation de la politique agricole.

Haas lui-même considérait son approche néofonctionnaliste comme une « pré-théorie » dans la mesure où elle n'était pas généralisable à différents objets et pas toujours falsifiable et comme un outil en évolution constante du fait de ses erreurs et imprécisions<sup>6</sup>.

La notion la plus connue de l'approche néofonctionnaliste est sans conteste celle d'effet de débordement ou d'engrenage (*spillover effect*). Elle a notamment été utilisée pour expliquer l'émergence de la stratégie européenne pour l'emploi (cf. *infra*). Cet effet désigne le fait qu'une collaboration technique ou politique réalisée avec succès dans un domaine engendre le développement de nouvelles collaborations dans d'autres secteurs : « une action précise liée à un objectif donné, crée une situation dans laquelle l'objectif initial ne peut être assuré qu'en mettant en œuvre des actions supplémentaires, qui sont successivement des conditions futures et une nécessité pour d'autres actions » (Lindberg, 1963 : 9)<sup>7</sup>.

Les néofonctionnalistes distinguent deux types de *spillover*. Le premier, qualifié de *functional spillover* caractérise une situation où une intégration européenne incomplète dans un domaine de la vie politique entrave l'efficacité de politiques qu'elles soient communautaires ou relevant de domaines connexes à celles-ci. Cette situation crée une pression pour un approfondissement ou un élargissement des compétences européennes. Cette explication vaut essentiellement pour les politiques économiques, du fait de l'interdépendance des économies nationales. L'action des gouvernements dans un domaine ou dans un secteur entraîne des distorsions dans un autre, appelant ainsi à une coordination ou une intégration plus large des politiques.

La notion de *political spillover* est utilisée lorsque l'existence d'institutions supranationales conduit à un processus d'auto-renforcement de celles-ci. Les institutions bureaucratiques comme la Commission accumulent une expertise, une capacité à gérer les crises et une créativité qui font d'elles des acteurs incontournables dans des domaines de compétence de plus en plus étendus.

---

<sup>6</sup> Haas reconnaît par exemple que « *de Gaulle has proved us wrong* » et adapte son approche dans la seconde édition de *The Uniting of Europe* (1968) en prenant en compte de nouveaux facteurs (idéologie, évolution des préférences, environnement externe à l'Europe, etc.) (Saurugger, 2009).

<sup>7</sup> Cité par Saurugger (2009).

Haas conçoit, en 1958, cet effet d'engrenage comme l'extension des compétences communautaires à d'autres secteurs économiques que ceux du charbon et de l'acier à la fois comme un moyen de résoudre des problèmes et comme un moyen d'accroître le poids économique de l'Europe sur la scène internationale.

Les approches néofonctionnalistes ont apporté des notions utiles à l'analyse et souligné le rôle important des élites et des institutions transnationales mais leur faiblesse réside dans l'absence de prise en compte des idéologies et des jeux politiques internes aux États membres sur lesquels, au contraire, les théories intergouvernementalistes placent l'accent.

### ***1.2. L'intergouvernementalisme ou les intérêts nationaux convergents***

Les approches intergouvernementalistes sont nées d'une double critique du néofonctionnalisme (pour partie assumée par Haas lui-même) : l'absence de falsifiabilité de ses hypothèses et l'incapacité d'expliquer certains moments de l'histoire européenne (cf. *supra*).

Parmi ces approches, les travaux de Moravcsik sont souvent présentés comme ceux qui vont le plus loin dans la prétention de formuler une théorie générale de l'intégration européenne (Lequesne et Smith, 1997). La thèse soutenue par Moravcsik (1993: 475) dans ses travaux est que « *the EC can be analyzed as a successful intergovernmental regime designed to manage economic interdependence through negotiated policy coordination* ».

Trois éléments essentiels sont à la base de la théorie que Moravcsik a qualifiée d'intergouvernementalisme libéral. On y trouve d'abord le postulat d'un comportement rationnel de l'État : les coûts et bénéfices de l'interdépendance des économies est le premier facteur déterminant les préférences nationales alors que l'intensité de ces préférences, les coalitions possibles et les liens entre différents enjeux constituent des facteurs explicatifs des négociations et conflits entre les gouvernements (voir encadré 1).



Sa théorie intègre ensuite une approche dite libérale de la formation des préférences nationales<sup>8</sup>. Les intérêts nationaux ne sont pas considérés comme invariables, ils émergent de demandes sociales et de la compétition politique interne aux États. Les préférences exprimées par les États au niveau international tirent donc bien leurs origines des débats et jeux politiques nationaux ; les acteurs fondamentaux de la politique internationale sont des individus et des groupes privés censés agir de façon rationnelle. Si l'État reste l'acteur central des marchandages au niveau communautaire, il n'est en réalité que le mandataire qui défend les intérêts matériels et idéels de la société civile (Saurugger, 2010 : 117).

Enfin, l'approche s'appuie sur les théories et analyses des négociations intergouvernementales qui considèrent que les préférences nationales sont d'abord établies en fonction de contraintes et d'opportunités imposées par l'interdépendance économique des États, puis, dans un deuxième temps, que les résultats des négociations intergouvernementales sont déterminés par les forces de négociation relatives des gouvernements et par les avantages des politiques supranationales qui découlent des coûts élevés de transaction entre États, d'une part, et de la volonté de contrôler les agendas internes et de satisfaire les intérêts nationaux, d'autre part. Dans la négociation, chaque État tente de satisfaire ses propres préférences en tenant compte des contraintes que représentent les préférences des autres États.

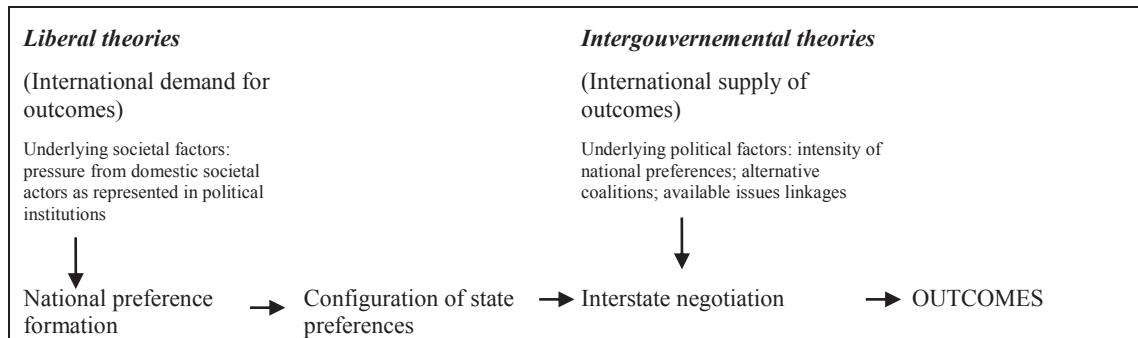
Moravcsik (1993) résume en quelque sorte cette approche par la chaîne séquentielle suivante : « *Intérêts nationaux → préférences de l'État → négociations internationales → résultats* ».

La théorie de l'intergouvernementalisme libéral intègre donc deux types de théories (parfois contradictoires) : une théorie libérale sur la formation des préférences nationales et une analyse intergouvernementale des négociations et créations institutionnelles.

---

<sup>8</sup> Moravcsik s'inscrit dans une perspective théorique « libérale » au sens où il considère que les organisations internationales ne sont pas définies en raison de leurs fonctions mais reflètent les préférences internes aux États. Son approche part des individus qui agissent directement, de façon libre et rationnelle et à travers leurs représentants à l'intérieur des États démocratiques dont les représentants tentent de promouvoir leurs intérêts économiques au niveau international.

### Encadré 1: Le cadre d'analyse intergouvernementaliste libéral



Source: Moravcsik (1993).

Cette théorie qui accorde une place centrale à l'État fournit aussi des éléments d'explication de la création d'institutions supranationales et les transferts de souveraineté.

D'abord, ces créations institutionnelles sont le fruit d'un calcul rationnel de la part des États : « *With a few important exceptions, EC institutions appear to be explicable as the result of conscious calculations by Member States to strike a balance between greater efficiency and domestic influence, on the one hand, and acceptable levels of political risk, on the other* » (Moravcsik, 1993 : 507).

L'Union européenne a ainsi été créée parce que les États estimaient qu'une coopération internationale plus étroite génère un certain nombre d'avantages pour tous (Dehousse, 1996). Dans le contexte d'une économie ouverte, l'intégration européenne est le fruit d'un calcul stratégique des gouvernements membres qui permet de réduire les coûts de transaction et d'optimiser les gains (Saurugger, 2010).

Le développement d'institutions supranationales implique une prise de risque politique de la part de chaque État, mais celle-ci est concédée en échange de certains avantages, et notamment celui de réaliser plus efficacement des objectifs internes : « *the unique institutional structure of the EC is acceptable to national governments only insofar it strengthens, rather than weakens, their control on domestic affairs, permitting them to attain goals otherwise unachievable* » (Moravcsik, 1993 : 507).

Les institutions européennes renforcent en effet le pouvoir des États de deux manières. D'abord, elles augmentent l'efficacité des négociations entre États. L'existence d'une

structure unique de négociation, de procédures, d'information, etc., réduit les coûts d'identification des problèmes de prise de décision et de mise en œuvre de celle-ci.

Ensuite, les institutions européennes renforcent l'autonomie des décideurs politiques vis-à-vis de groupes sociaux particuliers dans le contexte national : « *by augmenting the legitimacy and credibility of common policies, and by strengthening domestic agenda-setting power, the EC structures a 'two-level-game' that enhances the autonomy and initiative of national political leaders* » (Moravcsik, 1993 : 507).

Les négociations internationales font en effet peser sur les États une double pression : celle des pairs et des contraintes internationales, d'une part, et celle des acteurs internes, d'autre part. Moravcsik avance l'idée d'une marge de manœuvre : l'Union européenne accroît le pouvoir des États en permettant aux gouvernements d'utiliser la contrainte européenne pour contourner des demandes ou des résistances internes (Saurugger, 2010).

Il reste que cette approche n'est pas exempte de critiques. Comme le souligne Dehousse (1996), les canons de l'approche intergouvernementale restent difficilement défendables : si les États tiennent solidement la barre de l'Union, on peut se demander comment la machine institutionnelle communautaire peut produire des résultats parfois éloignés de leurs préférences.

L'approche néglige la diversité interne des gouvernements centraux, la nature des élites et l'indépendance de ces acteurs nationaux sur la scène européenne. Par ailleurs, certaines institutions supranationales ne peuvent être considérées comme des structures créées pour réduire les coûts de transaction entre États mais ont des finalités propres et la capacité d'influencer les processus décisionnels (Saurugger, 2010).

L'analyse historique de l'émergence de la question de l'emploi dans l'agenda européen et de la création de la stratégie européenne pour l'emploi montre que ni les seuls États, ni les seules institutions européennes ne sont à l'origine de son introduction dans le Traité. Il faut au contraire prendre en compte une diversité d'acteurs et les relations d'alliance entre ceux-ci et les différents niveaux de coordination et de négociation liés au développement de la politique de l'emploi<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> La notion de *gouvernance multi-niveaux* sera évoquée plus loin.

### 1.3. *L'approche des coalitions de cause et le rôle des acteurs non-étatiques*

À côté des approches insistant sur le rôle des États ou des autorités supranationales, il est utile de mobiliser une approche particulière d'explication des changements des politiques publiques qui met l'accent sur le rôle d'une pluralité d'acteurs, étatiques ou non, partageant un même système de représentations et de valeurs et poursuivant un objectif commun d'inscription de leurs préférences dans les principes d'une politique publique.

L'intérêt de l'approche de Paul Sabatier et Hank Jenkin-Smith consiste à prendre en compte, dans un même schéma, les acteurs et leurs stratégies, d'une part, et la dimension cognitive des politiques publiques, d'autre part. Le modèle de la coalition de cause (*Advocacy coalition framework* - ACF) a été présenté dans plusieurs articles et ouvrages, au gré de révisions et adaptations par ses auteurs. Bergeron *et al.* (1998) en offrent un bilan critique intéressant.

Pour Bergeron *et al.* (1998), l'ACF constitue l'une des tentatives les plus stimulantes de modélisation et d'analyse des politiques publiques ; elle vise le dépassement des oppositions classiques entre approches *bottom-up* et *top-down* qui structuraient le champ de recherche en sciences politiques dans lequel s'inscrivaient Sabatier et ses collègues au début des années 1980.

La démarche *top-down* revient à analyser une décision à travers ses effets concrets sur les acteurs chargés de sa mise en œuvre, en termes de résultats, etc. Souvent, les résultats observés sont distincts de l'intention originelle des décideurs, en raison de l'action d'acteurs, de réinterprétations, ou d'autres phénomènes parfois qualifiés de « dysfonctionnements ». Un ouvrage souvent cité comme pionnier est *Implementation* de Pressman et Wildavsky (1973) qui a pour objet l'étude de la mise en œuvre locale d'un dispositif fédéral américain de lutte contre le chômage dont sont victimes les minorités d'Oakland (Californie). Le sous-titre de l'ouvrage (« *How great expectations in Washington are dashed in Oakland* ») reflète bien le propos des auteurs centré sur la mise en œuvre d'une politique (acteurs, niveaux de décisions, points de veto,...).

Dans un premier temps résolument partisan de cette approche, Sabatier définit les conditions d'un pilotage efficace des politiques : clarté des objectifs de la politique, pertinence de la théorie sur laquelle ils reposent (diagnostic et prescriptions), définition précise et juridique des processus de mise en œuvre, identification des responsables de la mise en œuvre, adhésion des groupes d'intérêt et responsables politiques, absence de changements externes perturbant le processus (Bergeron *et al.*, 2008). Il définit également un modèle comprenant une série de variables, regroupées en trois thèmes (histoire du problème, contexte social et politique, capacité d'encadrement de la mise en œuvre), explicatif des difficultés de mise en œuvre d'une politique (Sabatier, 1986 ; Winter, 2003).

Les approches *top-down* ont fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part de sociologues des organisations qui leur reprochaient « *de négliger la très grande variété des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques, et notamment, les initiatives contradictoires que ces mêmes acteurs peuvent prendre en fonction de leurs objectifs propres, qui aboutissent à une déformation de l'input initial et à une reformulation permanente des politiques* » (Bergeron *et al.*, 1998 : 198).

Les approches *bottom-up*, présentées comme alternatives aux premières, s'intéresseront davantage à l'ensemble des acteurs impliqués et aux conditions concrètes de la mise en œuvre des décisions sur le terrain. Les travaux de Crozier et Mintzberg (1977) ou ceux de Michael Lipsky (1980) sur la « *street-level bureaucracy* » sont emblématiques de ces approches.

Sabatier prend en compte l'approche *bottom-up*, non sans la critiquer, pour élaborer le modèle de l'ACF. Parmi les critiques posées par Sabatier, nous retenons celle qui tient à la dépendance des approches *bottom-up* vis-à-vis des discours des acteurs, sans prendre en compte les facteurs qui ont pu influencer leurs perceptions et stratégies (Bergeron *et al.*, 1998).

Sabatier propose dès lors de s'intéresser aux idées, aux valeurs et aux représentations sociales des acteurs qui sont engagés en coalition pour être plus efficaces dans la construction ou la mise en œuvre d'une politique. Le modèle de l'ACF repose sur un système d'hypothèses, qui ont été progressivement adaptées et qui relèvent d'un appréciable niveau de formalisation.

On s'intéressera principalement ici à une des dimensions du modèle - la coalition d'acteurs - susceptible d'offrir un cadre analytique utile pour appréhender l'émergence de la stratégie européenne pour l'emploi.

Dans l'approche de l'ACF, *« l'argument de base est que la prise de décision en matière de politique publique peut être mieux comprise comme une compétition entre coalitions de causes, chacune étant composée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions (leaders de groupes d'intérêt, agences administratives officielles, législateurs, chercheurs et journalistes) qui partagent un système de croyance lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire leur système de croyance en une politique publique »* (Sabatier et Schlanger, 2000 : 228).

Pour Sabatier, une coalition de cause se compose *« d'acteurs issus d'organisations gouvernementales et privées variées qui, dans le même temps (a) partagent un ensemble de valeurs normatives et causales et (b) participent, dans un degré non négligeable, à une activité coordonnée dans le temps. L'ACF démontre explicitement que la plupart des coalitions n'incluront pas seulement des leaders de groupes d'intérêt, mais également des fonctionnaires d'agences publiques, des législateurs aux différents niveaux de gouvernement, des experts, et peut-être même quelques journalistes »* (Sabatier, 1998, cité par Bergeron *et al.*, 1998 : 206).

La cadre ainsi suggéré prétend également remédier au manque de recherche et d'éléments théoriques sur le rôle de l'information technique et scientifique dans les processus de décision politique (Sabatier, 1998 ; Weible *et al.*, 2009).

En matière de recherche, deux conclusions opérationnelles découlent de la perspective de l'ACF. D'abord, comme la coalition de cause ne se limite pas aux acteurs étatiques mais en intègre d'autres, c'est l'ensemble de ces acteurs et leurs interactions qui constituent l'unité d'analyse la plus pertinente pour comprendre et expliquer les politiques publiques (Kübler, De Maillard, 2009). Ensuite, l'analyse des idées s'avère stratégique car *« le partage de croyances spécifiques détermine tout à la fois les frontières de la coalition, mais également la coordination durable de leurs actions dans le cadre de politiques publiques »* (Bergeron *et al.*, 1998 : 207).

Dans un sous-système politique donné (*policy subsystem*), un nombre réduit de coalitions d'acteurs<sup>10</sup> entrent en compétition pour tenter d'imposer leur système de croyances (voir les exemples dans l'encadré suivant). Cette compétition prend certes la forme de débats intellectuels dans les cercles académiques, parlementaires ou médiatiques sur la pertinence du diagnostic, l'efficacité des remèdes proposés, le rôle des acteurs, etc. mais comprend aussi des stratégies de pouvoir (lobbying auprès des organes de pouvoir législatifs et exécutifs).

Ainsi, dans la perspective de l'ACF, le contenu d'un programme politique (dans un sous-système politique donné) s'explique par les rapports de force et l'hégémonie d'une coalition de cause et de son système de croyance. Une coalition majoritaire et dominante impose son cadre de référence face à une ou plusieurs coalitions minoritaires.

L'hypothèse centrale de l'ACF est qu'un changement politique majeur suppose une forme de perturbation exogène, comme des changements dans les conditions socio-économiques ou des élections entraînant une redistribution significative des ressources politiques.

Un système de croyance devient hégémonique soit du fait de la victoire d'une coalition de cause (les représentations portées deviennent dominantes et les acteurs parviennent à concrétiser leur programme dans des lois ou règlements), soit du fait de l'évolution des représentations au sein même d'une coalition : *« une coalition dominante sera considérée comme telle si elle est en mesure d'imposer ses vues, de défendre ses préférences et de maîtriser au moins partiellement le processus de mise en œuvre »* (Bergeron *et al.*, 1998 : 208).

Le cadre théorique de l'ACF a été utilisé par de nombreux chercheurs dans des thèmes très divers. Weible *et al.* (2009) relevaient plus de 80 recherches réalisées entre 1987 et 2006.

Les auteurs sont souvent confrontés au problème méthodologique et pratique de la définition des contours des coalitions considérées et de l'identification des acteurs qui la

---

<sup>10</sup> Dans la compétition politique, le nombre de coalitions est en général réduit. Weible *et al.* (2009), analysant 80 recherches qui utilisent l'ACF, observent que dans 63 % des politiques étudiées, deux coalitions s'affrontaient. On retrouve plus de trois coalitions en compétition dans moins de 10 % des cas.



composent. Sabatier (1998) propose une méthode reposant sur des sondages d'opinions visant à mesurer le degré de proximité d'individus à l'égard de certaines organisations et à informer sur leur système de valeur. S'appuyant notamment sur les travaux de Bourdieu sur l'opinion publique, Bergeron *et al.* (1998) considèrent que cet aspect du modèle constitue l'une de ses faiblesses théoriques.

## **Encadré 2: L'ACF et les changements de politiques publiques - Deux exemples**

Deux exemples, devenus classiques, sont évoqués dans de nombreux ouvrages ou articles pour illustrer l'ACF : celui de la politique du livre en France et celui de la politique familiale en Suisse.

Le premier fait référence aux débats sur le rôle des pouvoirs publics dans le domaine de l'édition au cours des années 1970. Deux coalitions se formèrent autour de représentations distinctes. La première associant petits libraires et maisons d'édition soutenait le maintien du statut d'exception par rapport aux règles du marché, alors que la seconde, rassemblant « librairies de masse » et grande distribution revendiquaient la non-intervention de l'État et défendaient les vertus de la concurrence commerciale. La coalition favorable au principe d'exception est devenue dominante en 1981 suite au changement de majorité politique. Le principe de « prix unique du livre » fut concrétisé par la Loi dite Lang sur le prix du livre (Surel, 1997).

Le second illustre un changement d'orientation politique lié à une recomposition des alliances entre coalitions de cause. Jusqu'à la fin des années 1990, la politique familiale en Suisse était minimaliste (pas d'indemnisation légale du congé de maternité avant 2004) et se limitait au soutien aux familles en difficulté. Des acteurs tels que les partis politiques, des administrations, des groupes d'intérêt, des chercheurs en sciences sociales forment des coalitions inspirées de trois modèles de politique familiale : un modèle « conservateur » qui insiste sur la distinction classique des rôles entre hommes et femmes et sur l'importance de la famille dans la société, un modèle « libéral » qui valorise le libre choix individuel et défend une politique fiscale qui garantit celui-ci et un modèle « social-démocrate » qui défend l'égalité entre hommes et femmes. La politique familiale suisse résultait de l'influence déterminante de l'alliance des deux premières coalitions. A la fin des années 1990, le manque de main-d'œuvre dans les secteurs en croissance a convaincu certains membres de la coalition « libérale » de l'intérêt économique des mesures prônées par la troisième coalition (congé de maternité et développement de structures d'accueil extrascolaires permettant aux femmes de rester sur le marché du travail après la naissance des enfants) et a permis une alliance entre ces deux coalitions (Kübler, 2007).

Les deux exemples montrent que les coalitions de cause sont loin de se limiter à des acteurs politiques ou étatiques. Ils soulignent aussi l'importance des représentations et valeurs dans les débats de politiques publiques.



## 2. L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les premiers travaux en sciences politiques sur l'Europe ont essentiellement porté sur l'explication de la construction européenne depuis 1950. Les questions de recherche visaient à expliquer pourquoi des États abandonnaient une part de leur souveraineté au profit d'une institution supranationale. Depuis les années 1990, d'autres enjeux analytiques ont mobilisé les chercheurs. A cette époque en effet, « *la concomitance de l'épuisement progressif de l'intégration par les marchés après l'Acte unique et de l'eupéanisation croissante des ordres politiques nationaux des États membres appelait un profond 'aggiornamento' théorique* » (Boyer et Dehove, 2001 : 2). Il s'agissait, d'une part, de rendre compte de la complexité interne des institutions supranationales et nationales et de la diversité des acteurs associés à la décision et à la conduite des politiques et, d'autre part, d'expliquer l'influence des politiques européennes dans les changements politiques nationaux.

Ces perspectives nouvelles ont appelé certains développements théoriques et conceptuels (Buller, Gamble, 2002). L'enjeu était d'introduire les questions relatives aux politiques nationales dans l'analyse. Une abondante littérature s'y est employée en s'appuyant notamment sur le développement des notions de gouvernance et d'eupéanisation.

### 2.1. *La gouvernance multi-niveaux*

Face à la diversité des acteurs à l'origine de la stratégie européenne pour l'emploi et impliqués dans la conduite des politiques de l'emploi, il peut paraître utile de mobiliser les travaux sur la gouvernance des politiques publiques. Ceux-ci ont pour objectif de s'intéresser aux formes de coordination et de pilotage qui se situent au-delà ou en marge des formes classiques de gouvernement (Le Galès, 2010).

La notion de gouvernance a été élaborée à partir du constat de la transformation du rôle de l'État. Alors que celui-ci était traditionnellement conçu comme l'organe de direction de la société et d'agrégation des intérêts dans une perspective de définition de l'intérêt

général, différents processus (globalisation, européanisation, régionalisation, notamment<sup>11</sup>) poussent à concevoir différemment le rôle de l'État.

Ainsi, différents travaux mettent davantage l'accent sur l'interaction d'une pluralité d'acteurs - publics ou non - et sur les pratiques de coordination et de concertation associées à celle-ci, que sur les figures classiques de l'autorité hiérarchique et contraignante<sup>12</sup>.

Le Galès (2010 : 301) donne de la gouvernance la définition suivante : « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble des institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité* »<sup>13</sup>.

Boussaguet et Jacquot (2009) identifient quatre caractéristiques de la gouvernance : *i*) le polycentrisme institutionnel (c'est-à-dire la multiplication des lieux de pouvoir et de décision), *ii*) le caractère flou de la frontière entre public et privé, *iii*) l'insistance sur la dimension procédurale des politiques publiques et *iv*) une conception différente de l'autorité et le développement d'instruments de coordination horizontale plus souples et moins contraignants.

C'est à travers l'analyse de l'intégration européenne que les théoriciens de la gouvernance ont pu approfondir et populariser la notion. Elle est notamment utilisée dans une perspective de description des modes de coordination horizontale où les notions de souveraineté et d'autorité n'occupent plus une place centrale et où l'apprentissage et la coopération l'emportent sur la compétition.

---

<sup>11</sup> « *The reallocation of authority upward, downward and sideways* » selon l'expression de Hooghe et Marks (2003).

<sup>12</sup> Pour une approche historique de la notion de gouvernance, voir Le Galès (2010) et Saurruger (2009).

<sup>13</sup> Cette définition est proche de celle établie quelques années plus tôt par Kooiman (2003) : « *all these interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems or creating societal opportunities, attending to the institutions within which these governance activities take place and the stimulation of normative debates on the principles underlying all governance activities* ».

L'approche de la gouvernance constate ainsi « *que chaque objet d'étude lié à l'UE est confronté au problème de l'articulation des différents niveaux de gouvernement et de la compréhension des modes de fonctionnement des décisions et de l'action publique. L'absence d'acteur central qui serait seul responsable de la légitimité des politiques élaborées, ajoute au polycentrisme de ces politiques. Confrontée à ce problème d'articulation des différents niveaux de gouvernement, l'UE est donc davantage présentée comme un système de gouvernance, à savoir une configuration polycentrique, dans laquelle les modes de coordination entre sous-systèmes sociaux prévalent aux dépens des notions d'autorité politique et de souveraineté qui n'occupent qu'une place parmi d'autres* » (Saurugger, 2004 : 170).

L'approche de la gouvernance apparaît alors comme une tentative des analystes de l'intégration européenne de dépasser les oppositions traditionnelles entre les écoles néofonctionnaliste et intergouvernementaliste. Ces deux approches partagent, malgré la divergence de leurs postulats initiaux, « *l'image du processus de fabrication des décisions européennes comme une arène politique dont les caractéristiques sont définies par l'opposition entre les rôles relatifs des institutions nationales et supranationales* » (Jeffery, 1997 : 213).

Cette perspective analytique nouvelle met en évidence la dynamique issue des marchandages conflictuels entre les États membres et les institutions supranationales. Ces marchandages donnent souvent à la Commission un rôle primordial de mise au point, de précision des textes, de formation institutionnelle qui « *offre au moins dans certains domaines (dans le cas de la politique structurelle de l'Union européenne, c'est évident) aux acteurs infra-nationaux l'occasion d'acquérir des ressources politiques permettant de participer aux décisions communautaires indépendamment de leurs gouvernements centraux* » (Jeffery, 1997 : 214). En ce sens, la gouvernance européenne est souvent présentée comme une gouvernance multi-niveaux.

Cette notion de gouvernance multi-niveaux est associée aux travaux de Hooghe et Marks qui soulignent que ni les États membres ni les institutions européennes ne sont des ensembles monolithiques ; les politiques européennes sont construites par des acteurs partageant les mêmes objectifs sur un sujet particulier<sup>14</sup> (Saurugger, 2009).

---

<sup>14</sup> Ils rejoignent en ce sens l'idée d'acteurs mobilisés dans des coalitions de cause.

En ce qui concerne les politiques de l'emploi, par exemple, de nombreuses transformations récentes ont conduit, d'une part, à associer des acteurs plus nombreux à la conduite des politiques de l'emploi et, d'autre part, à y associer davantage les espaces territoriaux locaux. On peut parler en ce sens d'une tendance à l'hybridation (association d'acteurs publics et privés) et à la gouvernance multi-niveaux des politiques publiques (Berthet et Conter, 2011). Certains auteurs vont même jusqu'à noter que, dans ce domaine, le passage du gouvernement à la gouvernance n'est en soi pas neuf (Struyven, 2010). Le développement d'une stratégie européenne pour l'emploi ajoute un niveau supplémentaire de coordination et renforce le caractère procédural des politiques de l'emploi (Bonvin, Burnay, 2000).

Les développements de la notion de gouvernance ne suffisent toutefois pas à l'élever au rang de concept ou *a fortiori* de théorie. Pour Saurugger (2004), loin d'être une théorie, la notion peut être utilisée comme un outil heuristique de description de la réalité. Selon Le Galès (2010), elle permet davantage de poser des questions que d'apporter des réponses.

Malgré l'intérêt de la notion de gouvernance, plusieurs facteurs nous inciteront à en user avec prudence. D'abord, comme le souligne Radaelli (2003: 28) « *the fact that there is a new mode of governance in the EU does not mean that it will work* ». Comme nous le verrons, la méthode ouverte de coordination, qui constitue le « modèle de gouvernance » de la stratégie européenne pour l'emploi, n'est pas sans contradictions internes<sup>15</sup>. Pour Le Galès, la gouvernance n'apparaît pas comme un modèle qui serait plus vertueux que celui de gouvernement : « *une fois mises en évidence les défaillances de l'État et du marché, personne ne doute que les défaillances de la gouvernance seront au moins aussi remarquables* » (Le Galès, 2010 : 302).

Ensuite, les analyses sur la gouvernance multi-niveaux ont jusqu'ici peu réussi à prendre en compte la diversité des formes de gouvernement infranational dans l'Union européenne (Jeffery, 1997). L'approche dépasse en effet rarement le seul constat de la

---

<sup>15</sup> Radaelli (2003: 27) relève notamment que la MOC « *seeks to de-couple issues, promote diversity, and mute politics. But policy interdependency and the need to coordinate policies (within the 'master discourse' of competitiveness) push towards politicisation and conflict over the EU 'model(s) of capitalism'. There is a contradiction between the emphasis on the method as an instrument used by member states to develop 'at their own pace' and the objective need to steer the process of policy change in the direction of 'convergence towards the EU goals'* »

diversité et les termes utilisés (niveau de pouvoir « infranational ») apparaissent inadéquats dans le cas du fédéralisme belge (où l'équipollence des normes fédérales et régionales ne peut être appréhendée par des notions qui induisent une représentation hiérarchique)<sup>16</sup>.

Enfin, la notion de gouvernance a fait l'objet d'une réappropriation par des acteurs politiques dans une perspective instrumentale et normative qui doit inciter le chercheur à la prudence. D'une part, la notion de gouvernance est utilisée dans un sens prescriptif (la « bonne gouvernance ») par des organisations internationales (Banque mondiale, FMI) pour désigner les règles de gestion administrative et financière qu'elles imposent aux pays créanciers. D'autre part, l'Union européenne promeut un idéal de gouvernance qui inclut le partenariat entre acteurs étatiques et non étatiques, la transparence, la levée des entraves au libre marché et la participation de la société civile (la Commission a rédigé un livre blanc sur la gouvernance en 2001). Cet usage de la gouvernance, qui a pour objectif de présenter les orientations politiques adoptées au niveau européen comme consensuelles, relevant du bon sens et, d'une certaine manière, dépolitisées, n'est pas sans fondement idéologique : *« La gouvernance est utilisée par les élites en tant que stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures et contribue à recomposer le rôle et le travail politique (...). La popularité de la notion à tous les niveaux de gouvernement en Europe, et notamment à Bruxelles, montre bien le potentiel qu'elle recèle en termes d'instrumentalisation, y compris l'utilisation idéologique qui en est faite dans une perspective néolibérale pour discréditer l'État, le gouvernement, voire le politique et la démocratie, et fabriquer les recettes d'une « bonne gouvernance » aussi absurde qu'illusoire »* (Le Galès, 2010 : 307).

Les définitions et les interprétations multiples de la notion de gouvernance, ainsi que son usage politique, mènent parfois à la confusion, même si l'ambiguïté de la notion constitue sans doute une des clés de son succès (Saurugger, 2010).

---

<sup>16</sup> La notion de « niveau de pouvoir infranational » fait l'impasse sur la diversité des arrangements institutionnels internes et suppose donc *« une homogénéité des intérêts infranationaux inconcevable dans une Union qui abrite des autorités aussi diverses que les régions et communautés belges qui ont arraché à l'État des compétences jusqu'ici cruciales et les autorités britanniques, assiégées par l'État central, qui les a dépouillées progressivement d'une bonne part de leurs compétences de base et de leur autonomie politique au cours de la dernière période de gouvernement conservateur »* (Jeffery, 1997 : 212-213).

La notion de gouvernance nous permettra donc de souligner la dimension multi-niveaux et la pluralité d'acteurs impliqués dans la stratégie européenne pour l'emploi. Mais en raison de sa dimension essentiellement descriptive et de son instrumentalisation politique, nous lui préférons d'autres approches plus susceptibles d'appréhender notre objet de recherche. En particulier, les approches de l'eupéanisation, notamment dans leurs développements théoriques les plus récents qui prennent en compte les effets d'ajustement réciproques des politiques européennes et nationales, apportent des outils pertinents à l'analyse.

## **2.2. Les définitions successives de l'eupéanisation**

Plusieurs auteurs se sont efforcés de produire une définition de cette notion d'eupéanisation en adoptant des perspectives différentes mais complémentaires. Saurugger (2010) distingue trois types de définitions de l'eupéanisation : celles portant sur l'émergence de structures distinctes au niveau communautaire, celles qui considèrent l'intégration européenne comme la variable explicative des changements observés au sein des États et celles, enfin, qui insistent sur les interactions entre les niveaux européen et national.

Dans le premier ensemble de définitions, on trouve celle, souvent citée, de Cowles, Caporaso et Risse (2001 : 3) qui présente l'eupéanisation comme « *the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal and social institutions associated with political problem-solving that formalise interactions among actors, and of policy networks specialising in the creation of authoritative European rules* ».

Selon cette approche, le développement de structures européennes, en déposant en quelque sorte les États de compétences, influence les politiques nationales. La perspective est proche de celle de Lindberg (1963: 102) qui insiste dans sa définition sur « *the development of devices and processes for arriving at collective decisions by means other than autonomous action by member states* ». Ces définitions présentent la limite de ne présenter aucun élément permettant de singulariser la notion d'eupéanisation

par rapport à celle d'intégration européenne ; elles ne font que désigner un processus de transfert de compétences vers le niveau supranational (Saurugger, Surel, 2006).

D'autres travaux ont davantage conceptualisé l'eupéanisation comme un processus par lequel les politiques nationales<sup>17</sup> deviennent l'objet de politiques communautaires. La perspective est alors devenue celle d'une analyse de l'adaptation des politiques des États aux contraintes ou opportunités européennes. Ces travaux mettent en évidence la diversité des moyens et résultats de cette influence européenne selon les États et, au sein des États, selon les domaines politiques envisagés.

Ladrech (1994 : 69) propose une définition que l'on peut classer dans ce deuxième groupe ; il insiste davantage sur la prise en compte des dynamiques communautaires dans la décision politique nationale. L'eupéanisation est définie comme « *Incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making* ». Cette définition est également connue comme celle du *downloading* ; l'intégration européenne est perçue comme la cause des changements nationaux.

Cette définition ne prend pas en compte les effets de « *feedback* » que l'eupéanisation peut produire sur les orientations ou débats européens. Dans une recherche récente sur la Belgique dans l'Europe, Vanhercke *et al.* (2011) soulignent l'importance de prendre en compte les influences réciproques des niveaux européen et national : « *la circularité des processus européens se trouvait mise en évidence. Il n'est tout simplement pas conforme à la description des mécanismes observés de considérer que les États membres se trouvent à la sortie de la machine, dans la seule position d'avoir à transposer, à obéir ou à bénéficier des décisions ou des impacts suscités par les initiatives européennes en la matière. Les processus de consultation, la place des négociations, les dynamiques d'acteurs font apparaître, au contraire, le poids des États membres dès les phases d'élaboration des projets européens et les interdépendances et interférences constantes qui interagissent tout au long, mettant en évidence combien la phase de construction laisse une place active aux acteurs et institutions nationales* » (Vanhercke *et al.*, 2011 : 7).

---

<sup>17</sup> Le terme anglophone de *domestic policies* est plus adéquat dans le cadre de notre analyse qui prend en compte les politiques fédérales et régionales.



Ils s'inscrivent dans la perspective selon laquelle les acteurs nationaux peuvent utiliser les ressources européennes dans les débats nationaux mais peuvent aussi influencer le processus européen en y important des valeurs ou représentations nationales. Ces deux stratégies sont appelées respectivement *download* et *upload* (Kröger, 2009).

Les approches plus récentes de l'eupéanisation ne considèrent plus celle-ci comme une influence unidirectionnelle mais l'envisagent dans une perspective bidirectionnelle. Le processus inclut à la fois la construction européenne et l'adaptation des politiques nationales ou plus précisément les différentes formes d'ajustements (institutionnels, normatifs et stratégiques) qui peuvent s'opérer dans les deux niveaux de pouvoir considérés (Palier, Surel, 2007).

Radaelli a proposé une définition de l'eupéanisation qui intègre ces dimensions. On peut la considérer comme la définition la plus complète et la plus aboutie de l'eupéanisation; celle-ci est présentée comme « *a process of (a) construction, (b) diffusion, (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU Public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourses, political structures and public policies* » (Radaelli, 2003: 30). Palier et Surel (2007 : 39)<sup>18</sup> proposent une définition plus concise - « *l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne* » - qui s'inscrit dans la même perspective mais qui renvoie de façon plus explicite aux « trois i » (idées, intérêts, institutions) qui représentent des variables classiques d'analyse en sciences politiques (Palier, Surel, 2005) ; « *l'eupéanisation devient ainsi un processus dont les effets sont attachés à des changements dans le cadre institutionnel qui détermine les interactions entre acteurs publics et privés, changements dans les préférences et les motivations qui guident les choix des acteurs concernés, mais également dans les représentations et croyances attachées à l'action publique* » (Palier, Surel, 2007 : 40).

Ces définitions présentent l'avantage de prendre en compte les deux directions de l'influence mais aussi celle de prendre en compte, outre les changements d'instruments

---

<sup>18</sup> Il s'agit plus précisément d'une définition collective ; l'introduction de l'ouvrage de Palier et Surel, dans laquelle est proposée la définition de l'eupéanisation est signée « EPPIE », acronyme d'un séminaire doctoral.



ou de politiques publiques, des dimensions discursive, procédurale et cognitive du changement. Cette dernière est essentielle dans un domaine où il n'existe pas de contrainte juridique formelle. Les différentes dimensions évoquées par Radaelli sont développées dans les sections suivantes. Nous nous appuyerons sur cette conception de l'eupéanisation pour construire notre grille d'analyse des effets et usages de la SEE en Wallonie (cf. *Infra*). Nous considérerons que l'eupéanisation ne se limite pas aux politiques publiques mais concerne des domaines plus larges comprenant notamment les représentations et ressources des acteurs.

### **2.3. *Les domaines de l'eupéanisation***

Il convient également de poser la question de ce qui est eupéanisé ou ce qui peut l'être. Ici également, les travaux de Radaelli (2000a,b,c, 2001, 2004) offrent une contribution utile pour structurer l'analyse. Il distingue en effet les structures nationales, les politiques publiques et, enfin, les structures normatives et cognitives (voir tableau ci-dessous).

Par structures nationales, Radaelli entend les institutions, normes et processus politiques mais également les structures de représentations (partis, groupes d'intérêt). Les politiques publiques sont également envisagées de façon large puisqu'elles englobent la façon de concevoir les problèmes, les acteurs et les instruments. Enfin, il prend en considération les valeurs, manière de penser l'action publique ou discours dominants.

**Tableau 1. Les domaines de l'européanisation**

<i>Structures nationales</i>	<i>Politiques publiques</i>	<i>Structures cognitives</i>
<i>Structures politiques</i> - institutions - administrations - relations intergouvernementales - structures juridiques  <i>Structures représentatives et de clivage</i> - partis, groupes d'intérêt, structures de clivage sociaux	- acteurs - problèmes politiques - style politique - Instruments - Ressources	- discours - normes et valeurs - légitimité politique - identités - traditions - paradigmes

Source : Radaelli (2003).

Börzel et Risse (2000, 2003) utilisent une distinction plus classique pour envisager, dans une même perspective, les domaines de l'européanisation : celle-ci peut porter sur les *policies* (instruments, approches de résolution des problèmes, discours), les *politics* (processus de formation des intérêts, leur agrégation et leur représentation) et le *polity* (institutions politiques, relations intergouvernementales, administrations, traditions étatiques, identités collectives).

Cette perspective permet d'envisager l'européanisation de façon étendue et ne pas limiter son objet aux politiques publiques. Néanmoins, elle est sans doute fort large pour étudier une stratégie pour l'emploi qui se caractérise, d'une part, par son caractère non contraignant et, d'autre part, par une ancienneté toute relative (une quinzaine d'années). On peut dès lors écarter des effets sur les identités et les traditions<sup>19</sup> ou sur les structures de clivage qui ont façonné les institutions belges depuis 1830<sup>20</sup>. Nous retiendrons dans notre analyse la possibilité d'effets sur les structures politiques, les politiques publiques et les structures cognitives, en considérant, comme la définition de l'européanisation nous y invite, une influence mutuelle des niveaux national et européen.

<sup>19</sup> Voir Barbier (2007b, 2008a,b) sur la persistance et la dimension culturelle et la divergence des systèmes de protection sociale en Europe.

<sup>20</sup> Voir Mabilie (2011) pour un aperçu de l'histoire de la Belgique.

#### 2.4. Les conditions et mécanismes de l'eupéanisation

L'existence de débats ou de politiques européennes ne suffisent pas à transformer des politiques nationales. Les travaux de Börzel et Risse (Börzel, 2001 ; Börzel, Risse, 2000, 2001, 2003) permettent d'expliquer les mécanismes de l'eupéanisation. L'approche, qui repose sur quatre étapes successives de l'eupéanisation est intéressante d'un point de vue analytique malgré son aspect linéaire.

La première étape de l'eupéanisation est constituée du « processus européen » de prise de décision. En conséquence de celui-ci s'exerce sur les États une « pression adaptative » (étape 2) les incitant à faire évoluer leurs politiques publiques. Cette pression est gérée à travers les « prismes nationaux » (étape 3) avant de produire des « résultats » (étape 4)<sup>21</sup>.

La pression adaptative est fonction du degré de compatibilité entre les institutions, les normes, les valeurs en vigueur au niveau communautaire et au niveau national. Cet écart entre les exigences européennes et les caractéristiques des politiques menées par les États porte le nom de « *misfit* »<sup>22</sup> (Börzel, 2001). Une influence ne peut être envisagée que si une certaine divergence entre les deux niveaux s'observe. L'écart provoque des tensions qui peuvent produire du changement. En cas de compatibilité trop évidente, la question de l'influence perd de sa pertinence. En d'autres termes, ce n'est que s'il n'y a pas d'ajustement entre orientations européennes et institutions et politiques nationales que les gouvernements auront tendance à changer leurs politiques. Caporaso *et al.* (2001 :7) résument cette idée par la célèbre formule suivante : « *the lower the compatibility (fit) between European institutions and national institutions, the higher the adaptational pressure* ».

Cette condition du *misfit* a été souvent discutée dans les travaux sur les politiques sociales européennes. Mailand (2008) et Lopez-Santana (2006), par exemple, considèrent celle-ci comme déterminante dans l'analyse des effets de la SEE sur les

---

<sup>21</sup> Nous traiterons les résultats de l'eupéanisation dans la section suivante consacrée aux changements dans les politiques publiques.

<sup>22</sup> Selon les auteurs, l'expression utilisée sera *level of fit*, *fit-misfit*, ou encore *goodness of fit*. Börzel et Risse (2003) distinguent le *policies misfit* et l'*institutional misfit*.

politiques « domestiques »<sup>23</sup> alors que Zeitlin (2009) estime qu'il ne s'agit ni d'une condition nécessaire ni d'une condition suffisante au changement.

Vanhercke *et al.* (2011) adoptent aussi une attitude critique par rapport au pouvoir explicatif de ce modèle qu'ils jugent trop statique dans un contexte de changements continuels et variables selon les objets. Alors que l'inadaptation légale (qui se manifeste par l'absence de transposition de directive) peut, dans certains cas, être facilement établie, il est moins évident de déceler des signes d'inadaptation dans des domaines où l'UE laisse plus de flexibilité aux États membres, comme celui des politiques sociales.

La notion de *misfit* est donc séduisante au plan théorique mais son opérationnalisation n'est pas aisée. Lopez-Santana (2006) traitant de la cohérence entre les orientations de la SEE et les politiques nationales soutient que les régimes continentaux relèvent des « *medium level of fit* » alors que les régimes scandinaves sont classés dans les « *high level of fit* » ; une telle distinction, si elle ne s'appuie pas sur des critères discriminants, est peu utile à l'analyse.

La pression adaptative produira des résultats différents selon les pays en fonction des facteurs facilitateurs ou bloquants au sein des « prismes nationaux » que sont les institutions, les acteurs, les éléments de culture politique nationale appelés. Les États ne sont pas considérés dans la littérature sur l'eupéanisation comme des structures qui réagiraient mécaniquement de façon à créer une convergence inéluctable des politiques publiques en Europe mais comme des acteurs collectifs qui interprètent, se saisissent des opportunités, négocient, voire résistent aux orientations européennes.

Börzel et Risse (2003) mobilisent deux approches théoriques différentes pour concevoir le changement des politiques domestiques. La première approche relève du néo-institutionnalisme du choix rationnel<sup>24</sup> ; elle insiste sur le rôle des acteurs, présentés comme stratégiques, rationnels et poursuivant des intérêts propres. L'eupéanisation

---

<sup>23</sup> La distinction entre extérieur et domestique est souvent utilisée dans la littérature pour distinguer les politiques supranationales, d'une part, et l'ensemble des niveaux d'action publique au sein des États (du national au local) d'autre part. Nous adoptons cette distinction car elle convient à notre objet d'analyse (les usages d'une politique supranationale dans un territoire régional) en nous gardant de nous inscrire dans une opposition structurante et normative entre un espace public qui serait celui de la décision et situé au niveau transnational, et un espace « domestique » qui serait celui, national ou régional, de la mise en œuvre.

<sup>24</sup> Voir Hall et Taylor (1997) sur les trois formes de néo-institutionnalisme et leur utilisation en sciences politiques.

est considérée, dans cette perspective, comme une structure d'opportunités politiques qui offre à certains acteurs des ressources supplémentaires pour exercer leur influence alors qu'elle va restreindre les opportunités d'autres acteurs de poursuivre leurs objectifs. Les normes et orientations européennes sont à considérer comme des redistributions de ressources.

Cependant pour Börzel et Risse, cette redistribution ne peut s'opérer que si 1) il existe un *misfit* suffisant pour promouvoir de nouvelles opportunités aux acteurs et 2) les acteurs domestiques ont la capacité d'exploiter les nouvelles opportunités qui se présentent à eux. Cette capacité d'action est influencée par deux facteurs médiateurs.

D'abord, de multiples *points de veto* peuvent renforcer les acteurs qui ont intérêt à éviter ou modérer les contraintes européennes. Les *acteurs veto* sont ainsi en capacité de freiner les changements de la politique domestique.

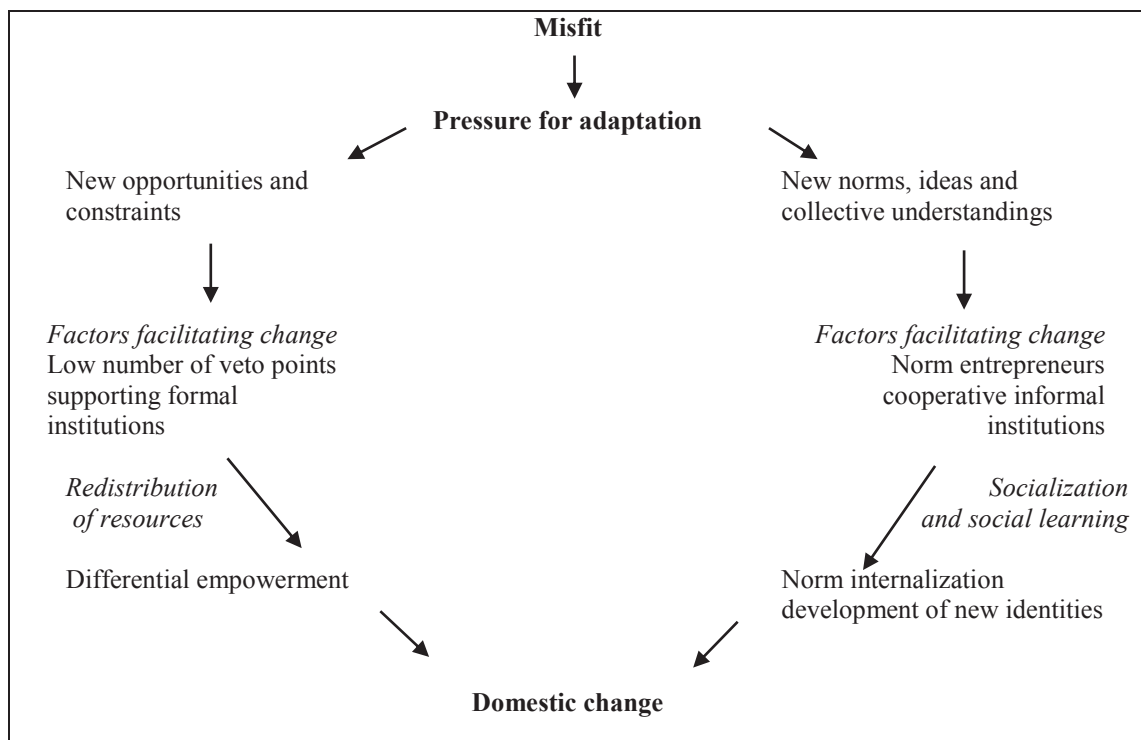
A l'inverse, certaines *institutions formelles* (*supporting formal institutions*) existantes peuvent fournir aux acteurs nationaux des ressources supplémentaires pour exploiter les opportunités que représentent pour eux les prescrits européens.

La seconde approche théorique mobilisée par Börzel et Risse (2003) est le néo-institutionnalisme sociologique. L'Européanisation est conçue dans ce cadre comme l'émergence de nouvelles normes, manières de faire et de penser auxquelles les États sont confrontés et qu'ils ont à incorporer dans leurs structures et pratiques.

Cette perspective peut être envisagée du point de vue des institutions et des acteurs. Les institutions interagissent et sont confrontées les unes aux autres et aux mêmes environnements et pressions externes et vont développer des réponses similaires. Des sociologues ont qualifié ces évolutions d'isomorphisme institutionnel (Di Maggio, Powell, 1991). Les acteurs, pour leur part, confrontés à des normes nouvelles et en décalage par rapport à leurs références (*misfit*) vont s'engager dans des processus d'apprentissage ou de socialisation leur permettant d'agir plus efficacement dans leur nouvel environnement. Le rôle particulier de « *norm entrepreneurs* » (agents de changements : communautés épistémiques, réseaux de politiques publiques) et d'institutions informelles permettant de s'approprier les nouvelles normes et de construire des consensus constitue un déterminant majeur de ce processus d'évolution (cf. *infra*).

Ces deux conceptions des mécanismes de changement sont présentées dans le schéma ci-dessous ; elles ne sont pas incompatibles. On peut en effet considérer que ces deux mécanismes contribuent de façon simultanée au changement des politiques domestiques. Nous prendrons en compte dans l'analyse des changements des politiques en Wallonie tant les stratégies d'acteurs que les phénomènes de socialisation politique.

**Schéma 1: Les logiques de changement domestique**



Source: Börzel, Risse (2003: 69)

## 2.5. *Le transfert de politiques publiques*

Le concept d'eupéanisation ne traite que des interactions entre le niveau national et le niveau européen. Or l'intégration européenne augmente également les relations horizontales entre États et les possibilités d'influences mutuelles de ceux-ci.

Barbier (2010) soutient que la notion d'eupéanisation telle qu'elle est habituellement définie ne prend pas assez en compte les influences croisées et propose une définition alternative : « *We shall consider "Europeanization" as the process by which national (and local/regional) politics, policies, polities, but also political cultures, discourses,*

*ideologies, governance and government practices tend to lose their distinct national characteristics to new hybridized (=European) equivalents (politics, policies, etc.). This includes the impact of the EU policy process but goes beyond. In the domain of labour markets and social protection, the process of Europeanization tends to make these similar, resulting in the gradual construction of a “Europeanized” new common type. The counterfactuals of the new hybrid in construction lie in the existing national variety, a variety that has been commonly classified into “welfare”, or “labour market” “regimes”, or “varieties” (Esping-Andersen, 1990; Hall & Soskice, 2002). Because cross-influences are enormously pregnant in Europe, among countries, and not only coming from “the EU policy process”, the assumption can be tested according to which these multiple cross-influences are gradually producing a new composite breed of policies, practices, values, norms and institutions ».*

La notion de *transfert de politiques publiques* offre un cadre plus large que celle d'eupéanisation pour traiter cette question et qui permet de neutraliser la question de l'imputation des changements observés. Le transfert de politique publique a été défini par Dolowitz et Marsh (2000 : 5) comme « *a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions or ideas in another political setting* ».

Ces auteurs proposent une grille d'analyse des transferts des politiques publiques (qu'ils appellent simplement *The Dolowitz and Marsh Model*). Ils s'intéressent notamment aux origines des transferts en envisageant des transferts verticaux et horizontaux, considérant comme sources du transfert autant les institutions internationales (Union européenne, OCDE,...) que d'autres gouvernements ou autorités publiques à différentes échelles territoriales (régions, collectivités locales).

Leur grille d'analyse repose sur une série de questions : Pourquoi transférer ? Qui est impliqué dans le transfert ? Qu'est-ce qui est transféré ? D'où vient la politique transférée ? Quel est de degré de transfert ? Comment démontrer le transfert ? Quelles contraintes pèsent sur le transfert ?

Une dernière question intéressante, trop rarement posée dans les travaux sur l'eupéanisation ou l'apprentissage est celle des conditions de réussite ou d'échec du transfert<sup>25</sup>.

Les objets de transfert envisagés sont similaires à ceux évoqués dans la littérature sur l'eupéanisation. Peuvent être transférés : les objectifs politiques, les contenus politiques, les instruments, les programmes politiques, les institutions, les idéologies, les idées, les attitudes et les leçons d'échecs (*negative lessons*).

Le transfert de politiques publiques s'opère via une variété d'instruments de nature différente. On distingue en général les transferts volontaires des transferts par hiérarchie. Au sein des premiers, on distingue les transferts par négociation et les transferts par apprentissage et, au sein des seconds, les transferts par incitation ou par contrainte. Il ne s'agit pas de catégories mutuellement exclusives mais davantage d'un continuum allant des formes volontaires aux plus contraignantes de transfert.

En termes de résultats, quatre conséquences du transfert sont envisagées par Bulmer et Padgett (2004) : le copiage, la synthèse de deux modèles de politiques, l'influence ou le rejet. Nous envisagerons le changement dans les politiques d'une façon plus large dans la section suivante.

La SEE ne constitue pas formellement un cadre de transfert de politiques publiques. Elle vise à fixer des objectifs communs en termes de politiques de l'emploi et est présentée comme respectueuse de la diversité des solutions nationales. Toutefois, elle est un cadre de promotion du changement et d'échange de bonnes pratiques. Comme on le verra, même si les autorités de l'Union évitent de faire trop explicitement référence à un pays « modèle », certaines orientations politiques prônées s'appuient explicitement sur des expériences nationales. L'approche de la flexicurité, soutenue par l'Union entre 2007 et 2010, s'inspire clairement de l'expérience danoise. On peut donc considérer que si la flexicurité devenait un cadre de référence dans un pays donné, deux processus seraient à l'œuvre : d'une part, une eupéanisation des normes, cadres de références, idées

---

<sup>25</sup> Les auteurs reconnaissent qu'un travail conceptuel et méthodologique reste à réaliser pour établir ce qu'est un transfert réussi ou un échec de transfert (et les moyens d'opérationnaliser ces notions). Parmi les causes d'échec, ils distinguent le transfert assorti d'un manque *d'information*, un transfert *incomplet* lorsque des éléments essentiels qui assurent le succès d'une politique dans le pays d'origine n'ont pas été transférés, et le transfert *inapproprié* lorsque trop peu d'attention a été portée aux différences économiques, sociales et idéologiques.



(promues par la SEE) et, d'autre part, un transfert d'instrument ou de politiques publiques entre États.

On s'intéressera donc à un type de transfert particulier : le transfert par apprentissage. L'apprentissage est en effet un des mécanismes du transfert politique et de l'eupéanisation (Saurugger, Radaelli, 2008). Plusieurs dimensions de cette forme de transfert appelleront davantage de développements : le rôle et les ressources des acteurs impliqués dans le transfert, les interactions entre importateurs et exportateurs de politiques, les contextes de dialogue et de négociation et les phénomènes de socialisation politique, les résultats du transfert ou la résistance au changement et, enfin, les facteurs idées et culturels qui influencent les transferts.

### 3. LA DIMENSION COGNITIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Il est donc essentiel d'appréhender, pour l'analyser, la dimension cognitive, ou idéale, des politiques publiques. Depuis les années 1980, une série de travaux s'intéressant à cette dimension ont été développés. Tous sont nés d'une critique plus ou moins forte de l'approche jugée trop orientée « top-down », trop centrée sur l'appareil d'État et mettant trop peu en évidence les relations entre État et société des travaux du moment en sciences politiques. Les travaux aujourd'hui regroupés, malgré leur diversité et leurs origines théoriques et disciplinaires variées, sous l'appellation « approches cognitives des politiques publiques » considèrent qu'une politique articule deux dimensions : une *action* publique qui affecte le comportement des acteurs et un ensemble de *représentations* car une politique est en même temps constituée d'un ensemble d'objectifs, d'une hiérarchie des normes, de perceptions et de discours.

Ces travaux ont fait émerger différents concepts tels que ceux de paradigme (Hall, 1993), de récit et de discours (Schmidt, Radaelli, 2004), de référentiel (Jobert, Muller, 1987 ; Muller, 1985), de système de croyances et de coalition de cause (Sabatier, Jenkin-Smith, 1993). Ils ont en commun de considérer les politiques publiques comme « *des matrices cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leur action* » (Muller, Surel, 1998 : 47).

Classiquement, une politique publique est considérée à partir des éléments qui la rendent à la fois opérationnelle et visible : un problème auquel il faut répondre, un budget, une administration, un ensemble formel de règles. Or, comme l'ont montré de nombreux travaux, en sciences politiques notamment, une politique publique est autant *« une image sociale, c'est-à-dire une représentation du système sur lequel on veut intervenir »* (Jobert, Muller, 1987 : 47) qu'un ensemble de règles, de moyens organisationnels et humains. Plus précisément, *« chaque politique est porteuse à la fois d'une idée du problème (le problème agricole, le problème de l'exclusion,...), d'une représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle contribue à faire exister (les exclus, ...) et d'une théorie du changement social »* (Muller, 1995 : 159).

### **3.1. La notion de référentiel des politiques publiques**

La notion de référentiel permet d'appréhender cette dimension cognitive des politiques publiques. Par référentiel, on entend les images cognitives autour desquelles les acteurs organisent leur perception d'un problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action.

Muller (2006 : 63) en propose les éléments de définition suivants : *« le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de définition des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif qui permet de comprendre le réel en limitant sa complexité et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel »*.

Les référentiels sont élaborés au sein de forums et d'arènes où des acteurs confrontent leurs idées ou négocient les politiques publiques. Les forums sont des lieux de discussion alors que les arènes sont des lieux de négociation.

Le référentiel ne doit toutefois pas être envisagé comme un discours formalisé et cohérent, d'une part, et consensuel, d'autre part. Il s'agit du périmètre des possibles au sein duquel des débats peuvent avoir lieu (on débattrait moins, par exemple, de la nécessité d'accompagner les chômeurs que des catégories de ciblage, des délais de convocation, des modalités d'accompagnement ou de sanction). En outre, les représentations se construisent par « stratification », intégrant les compromis passés et

des représentations plus récentes, parfois contradictoires à certains égards. On peut ainsi considérer qu'un référentiel se compose d'un noyau dur formé des convictions partagées et de stratégies, qui peuvent être davantage sujettes à débat.

Le référentiel constitue un cadre contraignant. Il est à la fois un cadre cognitif qui permet de comprendre le réel et un cadre prescriptif (normatif) qui indique la façon dont il convient d'agir sur celui-ci. Muller (2006 :63) cite l'exemple suivant : « *En matière de politique industrielle, les choix politiques seront différents suivant que l'on se représente l'industrie avant tout comme un moyen de lutte contre le chômage ou comme un outil de compétitivité extérieure. Dans un cas, on cherchera à sauver le maximum d'emplois, au besoin en aidant les 'canards boiteux', dans l'autre, on encouragera les restructurations malgré leur coût social* ».

Une autre notion centrale liée à celle de référentiel est celle de médiateurs du changement. Il s'agit d'acteurs déterminants dans l'émergence d'un référentiel, en général membre d'une élite politique, de l'administration ou de groupes d'intérêt. Ils assurent une fonction cognitive par la perception ou la construction d'un problème et une fonction normative par la définition de solutions. Ils ont la capacité de se situer à cheval sur deux représentations et de faire évoluer les perceptions. En ce sens, écrit Muller (2006 : 70), « *le processus de construction d'un référentiel est à la fois une prise de parole (production de sens) et une prise de pouvoir (structuration d'un champ de forces)* ».

Enfin, l'insistance sur la dimension cognitive des politiques ne réduit pas les approches cognitives à des « approches par les idées » ; elles invitent, au contraire à prendre en compte les intérêts (qui s'expriment à travers des idées) et les institutions (cf. *infra*).

### **3.2. Les composantes du référentiel**

En tant qu'ensemble de valeurs, de normes et de techniques qui structurent les politiques publiques, les référentiels comprennent trois dimensions (Jobert, 1995) : une dimension cognitive (éléments d'interprétation causale de problèmes à résoudre), une dimension normative (valeurs à prendre en compte dans la résolution des problèmes) et

une dimension instrumentale (principes d'action prenant en compte les valeurs pour la résolution des problèmes).

Muller (1995) a précisé les contours et la définition du référentiel : en tant que structure de sens, il articule quatre niveaux de perception du monde : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images.

Les valeurs sont « *les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal* », désirable ou à rejeter. Les normes établissent l'écart entre le réel et le désirable et définissent les principes d'action. Les algorithmes sont « *des relations causales qui expriment une théorie de l'action* » (par exemple : « si le coût du travail ne diminue pas, les entreprises perdront de leur compétitivité »). Enfin, les images véhiculent implicitement des valeurs, « *elles font sens immédiatement, sans passer par un long détour discursif* » (Muller, 1995 : 158-159). Cette déclinaison du référentiel en valeurs, normes, algorithmes et images ne s'oppose pas à sa présentation en trois dimensions, mais la précise.

### **3.3. Référentiel global et référentiel sectoriel**

Un dernier élément essentiel de la perspective théorique du référentiel à prendre en compte est la distinction entre le référentiel global et le référentiel sectoriel. Le référentiel global est la représentation qu'une société fait de son rapport au monde à un moment donné, il s'agit d'une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les représentations sectorielles (discipline, champ, profession) qui forment les référentiels sectoriels. Jobert et Muller (1987 : 65) donnent du référentiel global la définition suivante : « *C'est l'image sociale de toute la société, c'est-à-dire une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles* ».

Le référentiel sectoriel est une représentation d'un secteur, d'une discipline, ou d'une profession. Il balise les frontières du secteur (place de la politique de l'emploi dans la société et dans l'ensemble des politiques gouvernementales, par exemple).

Ainsi, si un référentiel global de marché, inspiré de principes néolibéraux, anime nos sociétés occidentales depuis le début des années 1980, les différents secteurs de politiques publiques sont structurés par des référentiels plus spécifiques (référentiel d'incitation dans le domaine des politiques de l'emploi, par exemple). La dynamique entre ces deux composantes (sociétale et sectorielle) du référentiel est appelée *rapport global-sectoriel*.

### **3.4. Référentiel, paradigme et système de croyances**

La notion de référentiel est proche de celle de paradigme telle que développée par Hall (1989, 1993) et de celle de système de croyances théorisée par Sabatier et Jenkin-Smith (1993). Hall a en effet étudié les transformations des politiques macroéconomiques en Angleterre et dans d'autres pays de l'OCDE au cours des années 1980, et en particulier le passage d'un cadre de référence marquée par le Keynésianisme à une approche monétariste. Il a mis en évidence l'influence des théories économiques dans la conduite des politiques publiques. Pour Hall, celles-ci déterminent davantage les comportements des acteurs que la poursuite rationnelle d'intérêts. Les théories économiques offrent un cadre général de référence qui définit les problèmes, offre des solutions et indique les instruments pertinents pour les mettre en œuvre. Hall insiste également sur la terminologie spécifique et la dimension langagière des référentiels : « *policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of problems they are meant to be addressing. Like a Gestalt, this framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole. I am going to call this interpretive framework a policy paradigm* » (Hall, 1993: 279).

Cette notion de paradigme est la transposition dans le domaine des politiques publiques de celle de paradigme scientifique décrite par Kuhn (1983) en épistémologie. Le paradigme scientifique est un accord provisoire, le cadre de travail qui délimite les questions à poser et les méthodes pertinentes pour y répondre. Le paradigme sera

contesté et remplacé lorsqu'il ne sera plus à même de fournir un cadre d'interprétation efficace. Kuhn distingue ainsi la science normale qui se concrétise dans les discussions et controverses internes au paradigme et le changement de paradigme qui dépasse ces ajustements lorsque sont ébranlées les références légitimes.

Par analogie à ces situations, Hall envisage une gradation des formes de changements des politiques publiques (cf. *infra*) qui peuvent se concevoir au sein du paradigme dominant – il s'agit alors du *normal policymaking* qui ne concerne que les instruments de politique publique et leur détermination - ou relever du changement de paradigme (*paradigm shift*) lorsque celui-ci ne fournit plus les moyens d'expliquer un problème ou de penser l'alternative. Dans ce dernier cas, les transformations sont plus profondes et affectent les valeurs et les objectifs généraux des politiques

Ainsi, lorsque les politiques keynésiennes ont été incapables de répondre aux problèmes conjugués de l'absence de croissance, de l'inflation et du chômage, les responsables politiques ont abandonné non seulement les instruments de ces politiques (soutien au revenu, dépense publique) mais ont renoncé aux objectifs traditionnels des politiques macro-économiques pour se tourner vers de nouveaux objectifs et instruments (politiques monétaristes).

Les concepts et travaux de Hall ont été mobilisés en Belgique au début des années 2000 alors qu'un discours sur « l'État social actif » était relayé dans de nombreux secteurs de l'action publique sous l'influence du gouvernement fédéral d'abord et de l'Union européenne ensuite<sup>26</sup>. Ils ont permis aux chercheurs d'interroger les transformations des politiques en cours et de tester l'hypothèse d'un changement de paradigme (Vielle *et al.*, 2005).

Sabatier et Jenkin-Smith (1999) ont développé la notion de coalition de cause (*advocacy coalition*) pour désigner l'action coordonnée d'acteurs qui partagent un même ensemble de valeurs : « *l'argument de base est que la prise de décision en matière de politique publique peut être mieux comprise comme une compétition entre coalitions de cause,*

---

<sup>26</sup> La notion d'État social actif (ESA) apparaît dans l'accord de gouvernement en 1999 sous l'influence du président du parti socialiste flamand de l'époque, F. Vandenbroucke, qui avait étudié les réformes conduites par T. Blair. L'expression et les principes de l'ESA sont ensuite inscrits en 2000 dans les conclusions de la présidence du sommet de Lisbonne qui jettent les bases de la stratégie de Lisbonne (Conter, Zachary, 2000).

*chacune étant constituée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions (...) qui partagent un système de croyance lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concerté afin de traduire des éléments de leur système de croyance dans une politique publique » (Sabatier, Schlager, 2000 :227).*

Ils désignent par *policy subsystem* ces acteurs des organisations publiques et privées, concernés par une politique publique, et qui cherchent à influencer la conduite de celle-ci dans le sens de leur système de croyance.

Nous verrons plus loin (cf. *Infra*, Partie II) que cette approche offre des perspectives utiles pour expliquer l'émergence de la stratégie européenne pour l'emploi en 1997.

Ces auteurs proposent une structure du système de croyance qui repose sur trois niveaux définis selon leur ampleur et leur étendue : le *deepcore*, composé de croyances très générales et communes à plusieurs politiques publiques (gauche, droite, égalité, solidarité), le *policycore*, qui est le noyau propre à une politique et qui comprend les perceptions et les croyances cruciales s'appliquant à un secteur de politique publique et, enfin, les *secondary aspects* qui concernent les dimensions plus techniques.

La difficulté de changement de ces différentes composantes va de pair avec le niveau de généralité : les aspects secondaires sont plus faciles à changer que les croyances propres à une politique ou les représentations relatives à la société dans son ensemble (*policycore* et *deepcore*).

Ces différentes approches présentent des points communs. Surel utilise la notion de *matrices cognitives* pour désigner les paradigmes, référentiels et systèmes de croyances. Elles ont en commun d'être « *des systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un champ donné des « visions du monde », des mécanismes identitaires, des principes d'action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice. De manière générale, ces matrices constituent des instruments conceptuels, mobilisables pour l'analyse des changements de politiques publiques et pour l'explication des évolutions des relations entre acteurs publics et privés qui interviennent dans un champ particulier » (Surel, 1998 :163).*

A partir de la définition originelle de paradigme, Surel (1998, 2000) a établi un tableau comparatif de ces trois matrices. Il montre que les trois approches présentent des

éléments analogues même si elles se prêtent à des découpages différents. Surel distingue ainsi au sein des matrices cognitives les principes métaphysiques (vision du monde, principes abstraits, définissant le champ des possibles), des principes spécifiques (énoncés qui permettent d’opérationnaliser les valeurs générales dans un domaine particulier de politique), des modalités d’action (considérations pratiques sur les moyens de réaliser les objectifs) et des instruments (ou plus précisément la détermination des spécifications qui visent à animer les instruments choisis dans une direction cohérente avec les prescriptions des autres niveaux).

**Tableau 2. Les composantes des matrices cognitives et normatives**

	Paradigme	Système de croyances	Référentiel
Principes métaphysiques	<i>Policy paradigm</i>	<i>Deep core</i>	Valeurs, images
Principes spécifiques		<i>Policy core</i>	Normes
Modes d’action	Choix des instruments		Algorithmes
Instruments	Spécification des instruments	Secondary aspects	

Source : Surel (1998 :163).

Ces différentes approches, avec leur accents spécifiques (insistance sur le rapport global-sectoriel, sur le rôle et les stratégies d’acteurs, sur l’influence des théories économiques) offrent des outils utiles à l’analyse de la stratégie européenne pour l’emploi qui, conçue au départ comme une stratégie non contraignante, reposant sur la comparaison, la définition d’objectifs communs et l’échange de bonnes pratiques, peut être considérée comme une politique des idées (Raveaud, 2004). Néanmoins, comme la plupart des travaux relevant des approches cognitives le soulignent, l’analyse des politiques publiques ne peut se limiter à la composante idéale des politiques mais doit prendre en compte les éléments de contexte, les institutions et les jeux d’acteurs pour appréhender les changements des politiques publiques.



En effet, les idées sont inséparables de l'action des acteurs qui les portent. En elles-mêmes, les idées (ou théories) ne peuvent être considérées comme la cause du changement des politiques publiques. Le cadre contraignant que constitue le référentiel est le fruit d'un rapport de domination. Dans la perspective d'une approche par les « 3 i » (Palier, Surel, 2005 ; Kübler, De Maillard, 2009), on s'intéressera dès lors également aux acteurs et institutions.

#### **4. ACTEURS, APPRENTISSAGE ET SOCIALISATION POLITIQUE**

Dans cette perspective, les jeux d'acteurs deviennent centraux et il convient de les prendre en compte pour comprendre le changement : *« Actor's preferences also matter, since policy change depends as well upon how readily principal policy actors and/or the public are able to countenance reform in cases where EU policy is likely to reverse national policy legacies. Where preferences in favour of traditional policies remain fixed, change may be blocked (...). Even where preferences remain opposed to EU policies that do not fit with policy legacies, however, policy changes may nevertheless occur. This depends upon countries' political institutional capacity to act, even if the policy changes reverse policy legacies and preferences. This factor encompasses the political interactions –based on party politics, elections, interest coalitions and the like - as they play themselves out within different institutional settings, and constitute actors' problem solving capacity »* (Schmidt et Radaelli, 2004: 187-188).

Par ailleurs, il y a lieu de ne pas considérer les préférences ou représentations des acteurs comme invariables. Le travail politique et les interactions des acteurs produisent des effets d'apprentissage et de socialisation qui affectent ces éléments d'ordre cognitif.

##### **4.1. Les acteurs des politiques publiques**

La conduite des politiques publiques suppose que des acteurs interagissent (collaborent, négocient, entrent en conflit). Chacun de ces acteurs est mû par des intérêts propres. L'analyse des systèmes d'acteurs constitue donc un enjeu pour le chercheur : *« poser le*

*problème de la recherche en termes d'intérêt consiste à identifier quels sont les acteurs pertinents dans le domaine observé et à insister sur certaines dynamiques fondamentales, comme les logiques d'action collective, les calculs et les stratégies déployées par les acteurs en fonction des coûts et bénéfices attendus des conflits éventuels ou des coopérations envisageables » (Palier, Surel, 2005 : 11).*

Les acteurs peuvent être appréhendés à partir des lieux d'interaction liés aux politiques étudiées. On mobilisera pour ce faire les notions d'arène et de forum (cf. *supra*) qui nous aideront à dresser une cartographie des acteurs impliqués (dans l'émergence de la SEE, l'élaboration des contenus, et leur mise en œuvre). Comme on a pu le lire plus haut, les intérêts ne peuvent être appréhendés que dans leur contexte. Les institutions structurent les intérêts en fournissant aux acteurs des ressources (matérielles, symboliques) mais aussi des espaces d'expression et de négociation.

Cartographier les acteurs ne revient pas seulement, dans l'idéal, à identifier les acteurs impliqués mais à mettre en évidence leurs forces relatives, les valeurs qu'ils partagent, leur capacité de mobilisation, les arguments utilisés, les objectifs poursuivis et les stratégies mises en œuvre.

Une attention particulière doit être portée aux médiateurs qui élaborent, transforment et relayent les référentiels d'action publique (cf. *supra*), mais également aux acteurs qui disposent des ressources, de la capacité d'action et de mobilisation nécessaires à la transformation des politiques et qui les mettent en œuvre à cette fin. Hassenteufel qualifie ces acteurs (individuels ou collectifs) d'acteurs programmatiques. Il les définit comme suit : *« un groupe d'acteurs porteurs du changement, caractérisés plus précisément par deux éléments : la structuration autour d'un programme de changement d'une politique publique qu'ils ont contribué à élaborer et la détention de ressources de pouvoir permettant de participer directement à la décision : [ils] partagent un programme articulant des orientations nouvelles, la redéfinition des problèmes et des principes de légitimation, ainsi que des propositions d'action reposant sur la transformation des règles du jeu institutionnelles et l'introduction de nouveaux instruments. Par ailleurs, ils sont dotés de ressources suffisantes pour pouvoir orienter et définir le contenu de l'action publique » (Hassenteufel, 2011 : 14).*

Comme nous l'avons vu, le regroupement d'acteurs, partageant un ensemble de valeurs et agissant de façon concertée dans une perspective de changement, forme une coalition de cause au sens où l'a définie Sabatier (cf. *supra*). Des acteurs peuvent également se mobiliser pour empêcher le changement. Il s'agit des « *veto players* » analysés par Börzel et Risse (cf. *supra*)

L'interaction des acteurs induit des échanges d'informations qui produisent des effets d'apprentissage.

#### **4.2. L'apprentissage comme vecteur de changement**

Dans nos sociétés, le travail politique n'est plus simplement un rapport de pouvoir organisant le partage de ressources rares, il est aussi considéré comme un « casse-tête » (ou « *Puzzling* », selon Heclo, 1974) ou, en d'autres termes, une tentative de « *réfléchir, apprendre et chercher des solutions aux problèmes complexes auxquels sont confrontés les gouvernements* » (Saint-Martin, 2002 : 50).

Un premier travail de définition de l'apprentissage politique (*social learning*) a été réalisé par Hugh Heclo (1974) qui insistait d'emblée sur l'importance de l'expérience du passé : « *the most important influence in this learning is previous policy itself* » (Heclo, 1974: 356). Pour Heclo, les principaux agents de cet apprentissage sont les experts d'un domaine politique particulier, qu'ils soient membres de l'appareil d'État ou conseillers de celui-ci. Une telle conception de l'apprentissage politique met l'accent sur la capacité des États à agir de façon relativement autonome par rapport aux facteurs externes (contexte socio-économique, demande sociale, jeu parlementaire, par exemple).

Hall (1993 : 278) propose une définition du *social learning* qui prend en compte la dimension cognitive des politiques : « *a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as a result of such a process* ».

L'apprentissage peut porter sur différentes dimensions. S'appuyant sur les travaux de Peter May, Hassenteufel (2011) distingue trois types d'apprentissage : l'apprentissage

cognitif qui « *concerne la grille de lecture des problèmes, les raisonnements sous-tendant l'orientation d'une politique et ses objectifs ; il concerne donc la formulation des problèmes et leur mise sur l'agenda* » (Hassenteufel, 2011 : 14) ; l'apprentissage instrumental qui porte sur la maîtrise des techniques et des instruments mobilisés par les politiques publiques ; enfin, l'apprentissage stratégique qui renvoie aux processus décisionnels et à la capacité de maîtriser les relations entre acteurs.

La stratégie européenne pour l'emploi a précisément pour objectif de diffuser et construire des diagnostics, de nouvelles solutions aux problèmes politiques et de comparer les performances des pays. Ces nouvelles idées ou représentations, seules, ne peuvent produire de changement. Elles n'auront d'effet sur les politiques que si les acteurs s'en saisissent et, de la sorte, adaptent ou transforment plus radicalement leurs propres représentations. Deux notions nous aideront à saisir cette dynamique : celle d'usage de l'Europe, d'une part, et celle de socialisation politique d'autre part.

#### **4.3. Les usages de l'Europe**

L'eupéanisation doit être appréhendée comme un processus de transformation des politiques qui repose sur le travail des acteurs nationaux. Jacquot et Woll (2004 ; 2008) suggèrent, à partir d'une critique des approches trop centrées sur les notions de *misfit* ou de pression adaptative, de s'intéresser aux usages par les acteurs des éléments de ressources et de contraintes européens : « *dans une perspective qui ne s'intéresse qu'au niveau macro où les institutions nationales sont confrontées aux politiques européennes, l'ajustement des politiques nationales aux paramètres européens donne l'impression de se faire par la force des seules pressions adaptatives. Les acteurs nationaux n'entrent en jeu que comme variable intermédiaire* » (Jacquot et Woll, 2004 : 6).

Or les politiques européennes produisent des informations, des ressources matérielles et immatérielles, génèrent des espaces de discussion et de négociation. Ces éléments sont interprétés, sélectionnés, par les différents acteurs des politiques publiques : « *afin de pouvoir agir, les acteurs doivent interpréter les institutions européennes elles-mêmes, ainsi que les pressions qu'elles effectuent sur eux. Il semble nécessaire de prendre en*

*compte le véritable travail politique réalisé par les acteurs au sein du processus de construction européenne* » (Jacquot et Woll, 2004 : 7).

Le travail politique dont il est question ici est celui de la traduction du positionnement social des acteurs (leur situation institutionnelle, leurs intérêts, leur vision du monde) dans des pratiques politiques effectives (discours, négociations, décisions), même si certains acteurs agissent dans le cadre de structures sur lesquelles ils n'ont qu'une faible capacité d'action (Muller, 2000)<sup>27</sup>. Le travail politique des acteurs visera entre autre trois objectifs : problématiser (définir la question et les solutions), décider (entrer en conflit, choisir une option), légitimer la décision.

Pour ce faire, les acteurs utiliseront divers éléments que les politiques européennes peuvent mettre à leur disposition. Il s'agit d'éléments immatériels (références discursives, idées, espace public), matériels (accès aux institutions, forums qui confèrent reconnaissance et légitimité) ou d'instruments (financements<sup>28</sup>, programmes d'action).

L'approche proposée par ces auteures rejoint la préoccupation de Muller (2000) de sociologiser le regard de la science politique sur l'État, c'est-à-dire de mettre en avant le rôle des acteurs en interaction et de reconnaître que leur médiation est nécessaire au sein du processus de développement de politiques européennes<sup>29</sup>.

Les acteurs nationaux peuvent en effet faire *usage* des ressources européennes dans différentes perspectives : pour légitimer leurs discours ou leurs propositions, pour aménager l'agenda politique ou pour financer des projets ou programmes de politiques sociales. Ils peuvent aussi s'appuyer sur les orientations européennes pour justifier *ex post* des décisions prises.

La notion d'usage a été théorisée de la façon suivante : « *les usages recouvrent des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de natures diverses* -

---

<sup>27</sup> Cf. *supra*.

<sup>28</sup> La stratégie européenne pour l'emploi ne comporte pas, en tant que telle, de financement. Néanmoins, le Fonds social européen et ses différents programmes communautaires sont supposés être mobilisés au service de cette stratégie (Conter, 2010a).

<sup>29</sup> La notion de ressource doit ici être comprise sans connotation positive ou négative, elle recouvre les éléments dont les acteurs se saisissent pour poursuivre leurs objectifs politiques (de maintien ou de transformation des politiques publiques). Il peut donc s'agir autant de ressources utiles à la poursuite de leurs intérêts que de contraintes.

*institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles. Au cours de ce processus, les acteurs réalisent des allers-retours entre le niveau européen et le niveau national ou local, sectoriel ou institutionnel, sur lequel ils agissent (ou souhaitent agir). La logique est celle d'une interaction, d'une influence réciproque et mutuelle. L'interrogation porte donc sur le processus, les mécanismes à l'œuvre, la déconstruction du rôle des acteurs » (Jacquot et Woll, 2004 : 9).*

La notion d'usage permet d'appréhender l'interaction entre le niveau micro de l'acteur et le niveau macro des institutions. Trois différents types d'usages des ressources européennes ont ainsi été distingués : un usage cognitif, un usage stratégique et un usage de légitimation.

Les usages cognitifs s'exercent dans des contextes d'interprétation et de persuasion. Chaque fait social implique d'être interprété pour devenir un élément du débat politique. L'usage cognitif sert donc, en premier lieu, à la compréhension et à l'interprétation d'un sujet politique. Dans un second temps, il sert également à la diffusion des concepts pour convaincre d'autres acteurs de concevoir un enjeu de la même manière. Les idées diffusées et les concepts maniés (subsidiarité, partenariat, économie fondée sur la connaissance, cohésion sociale, etc.) sont donc utilisés comme vecteurs de persuasion.

Le second type d'usage distingué est l'usage stratégique. Il s'agit pour les acteurs de profiter et de transformer en pratiques politiques des ressources pour l'action. C'est certainement ici que l'objectif final de l'action entreprise est le plus clairement défini, que ce soit en vue de peser sur une décision politique, d'accroître sa marge de manœuvre ou son accès au jeu politique, d'élargir le cadre et le contenu de son répertoire d'action, etc. Un des exemples les plus couramment étudiés est celui des groupes d'intérêt utilisant des financements communautaires afin de contourner le niveau national, ce qui leur permet de faire avancer leurs revendications par des voies alternatives.

Enfin, on peut qualifier d'usage de légitimation les démarches visant à augmenter ou à renouveler la légitimation politique. Celles-ci se déroulent (en l'absence de véritable scène politique d'envergure européenne) quasi exclusivement dans le cadre de débats sur les politiques publiques menées sur la scène politique nationale.

Ce mode de légitimation, effectué par des acteurs étatiques s'adressant à l'opinion publique de leur pays, repose sur l'utilisation de figures discursives comme « l'intérêt européen » ou « la contrainte européenne », afin de justifier des décisions politiques. Hassenteufel et Surel (2000 : 19) évoquent, à ce sujet, « *la référence à l'Europe comme mode de légitimation des politiques publiques nationales* ». L'usage de légitimation emprunte aux deux autres formes d'usage. Il s'agit à la fois d'atteindre un but et de convaincre.

Le tableau suivant reprend les principales caractéristiques de ces trois types d'usages. Il met en évidence les types d'acteurs, les étapes du processus de décision politique au cours desquelles se développent ces usages, les éléments utilisés et le type de travail politique réalisé.

**Tableau 3. Typologie des usages des ressources européennes**

	Usage cognitif	Usage stratégique	Usage de légitimation
<i>Définition</i>	Interprétation du contexte, diffusion d'idées comme source de légitimation	Transformations des pratiques politiques en ressources pour l'action	Utilisation des instruments européens comme mode de légitimation des décisions publiques
<i>Étape du processus de décision</i>	Ex ante : problématisation, définition des solutions	Processus de prise de décision	Justification
<i>Types d'acteurs</i>	Entrepreneurs politiques, coalitions de cause, réseaux de politique publique	Acteurs institutionnels	Représentants politiques
<i>Éléments utilisés</i>	Idées	Institutions, instruments, financements	Espace public, références discursives
<i>Travail politique</i>	Argumentation	Mobilisation de ressources	Justification

Source : D'après Jacquot et Woll (2004).

Cette distinction des différents usages de l'Europe nous paraît utile pour l'analyse de la SEE et en particulier dans la dimension nationale de négociation et de mise en œuvre de cette stratégie, dans la mesure où celle-ci « *fournit aux acteurs qui peuvent les utiliser des ressources immédiates, des possibilités d'accroissement de leurs marges de manœuvre dans la mesure où ils doivent prendre possession de ces instruments, se les*



*approprié afin de transformer les objectifs politiques qui s’y trouvent en pratiques politiques* » (Jacquot et Woll, 2004 : 16).

Néanmoins, alors que pour Jacquot et Woll, chaque usage est associé à un type d’acteur particulier (voir tableau ci-dessus)<sup>30</sup>, nous considérons nécessaire de distendre ce type d’association. Ainsi, si les représentants politiques peuvent user de la SEE dans une perspective de légitimation des décisions prises, ils peuvent aussi en faire un usage cognitif. Ainsi, en Belgique, la SEE et la stratégie de Lisbonne ont pu être mobilisées comme des vecteurs de communication et de promotion de l’idée d’État social actif qui a servi de socle de consensus lors de la formation du gouvernement en 1999 (cf. *infra*).

De même, l’usage de légitimation ne nous semble pas devoir être réservé aux seuls décideurs politiques. Les acteurs institutionnels et les interlocuteurs sociaux peuvent s’appuyer sur les orientations européennes dans une perspective de légitimation des décisions auxquelles ils ont été associés ou qu’ils sont chargés d’appliquer.

Il nous semble en particulier pertinent de prendre en compte les interlocuteurs sociaux qui, dans le contexte belge et wallon, sont systématiquement associés à l’élaboration et, souvent, à la mise en œuvre des politiques sociales. Ces acteurs ne sont que peu évoqués dans les travaux de Jacquot et Woll.

L’intérêt des travaux de Jacquot et Woll ne se limite pas à la distinction des usages des ressources et contraintes européennes. Ces auteures invitent à penser de façon distincte les usages et les effets des comportements d’acteurs. En effet, les acteurs peuvent développer une action consciente et volontaire sans que le but initial recherché corresponde à celui poursuivi au long du processus d’interaction et, dès lors, sans que les effets finaux soient automatiquement contrôlés et maîtrisés.

En d’autres termes, les politiques européennes fournissent des opportunités ou contraintes dont les acteurs se saisissent ou non dans le cadre d’un travail politique qu’ils font aboutir ou non. On n’observera pas d’effet sans usage mais un usage ne signifie pas nécessairement d’effet et l’effet observé ne correspond pas nécessairement à

---

<sup>30</sup> Les auteures notent que « *bien que l’on puisse trouver des exceptions, il nous semble que l’on peut, de façon régulière, associer chaque type d’usage avec certains de ces éléments, ainsi qu’avec des acteurs et des niveaux d’action précis* » (Jacquot et Woll, 2004 : 24).



l'effet attendu. L'échec de l'usage doit donc constituer une possibilité à prendre en compte.

Ainsi, plus que l'usage il est intéressant de questionner les motivations des acteurs. En croisant les usages et les effets recherchés, Jacquot et Woll distinguent différentes logiques d'actions.

La première logique distinguée est la *logique d'influence* qui traduit la volonté d'agir sur le contenu et l'orientation d'une politique, sur le processus de décision politique dans un domaine déterminé, en mobilisant, dans cette perspective, les ressources et contraintes fournies par une politique européenne.

La deuxième logique identifiée est celle de *positionnement* au sein de l'espace politique ou de réseaux d'action publique, qui traduit l'importance pour un acteur « d'occuper le terrain » afin de justifier de son action ou de son existence auprès de ses membres, auprès d'autres acteurs ou de pouvoirs subsidiaires. La participation à des groupes de travail internationaux, le fait d'être formellement consulté sur des domaines d'expertises peut renforcer la légitimité d'un acteur, même si ces démarches ne produisent aucune influence sur la politique publique.

Enfin, on peut distinguer une *logique de justification* lorsque l'usage vise à défendre, aux yeux de l'opinion ou d'autres acteurs, des choix politiques passés : « *il s'agit pour les acteurs de justifier une décision en empruntant le symbole européen, considéré en l'occurrence comme plus porteur que les symboles nationaux, ou de promouvoir dans l'espace public européen la justification de positions nationales* » (Jacquot, Woll, 2004 : 26)

Le tableau suivant présente les différents résultats du travail politique des acteurs. Certains usages peuvent conduire à une absence d'effet sur les politiques effectives mais néanmoins apporter un résultat pour les acteurs (affirmation d'une image, visibilité médiatique, légitimation de la place occupée dans un forum, etc.). D'autres usages peuvent conduire à des résultats à court ou moyen terme (accroissement de l'attention sur un problème, changement d'orientation d'une politique, changement de paradigme).

**Tableau 4. Les logiques d'actions des acteurs dans les politiques européennes**

			Résultats		
			<i>Absence d'effet</i>	<i>Effet à court terme</i>	<i>Effet à plus long terme</i>
Usages	Stratégique	Institutions	POSITIONNEMENT : Institutionnel	INFLUENCE : Accroissement de l'attention	INFLUENCE : Accroissement de la légitimité / constitution d'un nouvel acteur
		Instruments	POSITIONNEMENT : Obstacles au changement d'orientation / absence de volonté de changement	INFLUENCE : Changement de l'orientation d'une décision	INFLUENCE : Changement de l'orientation d'un paradigme ou d'une structure de décision politique
		Financements	POSITIONNEMENT : Prestige	POSITIONNEMENT : Extension de la marge de manœuvre	INFLUENCE : Accroissement de la légitimité/ constitution d'un nouvel acteur
	Cognitif	Idées	POSITIONNEMENT / JUSTIFICATION : Alibi, argument	INFLUENCE : Cadrage cognitif et normatif d'une décision	INFLUENCE : Changement du paradigme d'une politique ou d'un secteur
	Légitimation	Références discursives	POSITIONNEMENT / JUSTIFICATION : Alibi, argument	JUSTIFICATION : Légitimation d'une décision	JUSTIFICATION : Légitimation d'une orientation politique
		Espace public	POSITIONNEMENT : médiatique	INFLUENCE : Accroissement de l'attention	INFLUENCE : Accroissement de la légitimité/ constitution d'un nouvel acteur

Source : Jacquot, Woll (2006 :25).

L'usage de politiques européennes, aussi stratégique qu'il puisse être dans un premier temps, peut avoir des effets sur les acteurs eux-mêmes. Il entraîne en effet à long terme une adaptation cognitive et normative qui à son tour affecte le comportement de l'acteur et son positionnement social. En d'autres termes, l'action réalisée par l'acteur transforme les institutions qui, dans le même temps, transforment les intérêts et la vision du monde de ce même acteur, ce qui, en retour, a un impact sur son comportement (Jacquot et Woll, 2004).

C'est dans cette perspective que nous considérons que le travail politique européen conduit à une socialisation des acteurs impliqués et que nous mobiliserons quelques travaux issus de la sociologie et de la science politique sur la socialisation politique.

#### **4.4. Socialisation politique : la fabrique des européens**

Le changement politique implique donc, notamment, que des individus acquièrent de nouvelles manières de lire les problèmes et d'envisager des solutions. La socialisation est souvent définie comme le processus par lequel des valeurs sont transmises et intériorisées ; elle permet l'acquisition de manières de penser, d'agir et d'adopter des rôles sociaux. Elle est parfois envisagée comme l'incorporation, par un individu, des manières d'être d'un groupe (d'appartenance ou extérieur auquel il veut s'intégrer), de sa vision du monde, de son rapport à l'avenir. Cette conception de la socialisation, propre aux approches culturelles et fonctionnelles, réduit le processus pour l'essentiel à un conditionnement inconscient (Dubar, 2006 ; Merrien, 1997).

Une autre vision de la socialisation consiste à considérer celle-ci comme une évolution caractérisée par l'interaction et l'incertitude. Elle est le résultat de deux processus : *l'assimilation* (le sujet cherche à modifier son environnement pour le rendre plus conforme à ses désirs et diminuer son anxiété) et *l'accommodation* (qui consiste à se modifier pour répondre aux contraintes de l'environnement) (Percheron, 1974).

La recherche sur la socialisation est marquée par ce dualisme. Comme le synthétise Gaxie (2002 : 145), « *d'un côté, la socialisation est conceptualisée (...) comme contrainte, inculcation à des êtres passifs, incorporation, intériorisation, imposition de normes, endoctrinement, imposition de règles de l'extérieur, hétéronomie, conditionnement, dressage comportant une dimension répressive, assimilation précoce et inconsciente, produisant des automates déterminés et programmés par leurs expériences et contribuant à la reproduction, la continuité et la cohérence, l'harmonie fonctionnelle, la stabilité et l'intégration de la société. A l'opposé, pour d'autres auteurs, la socialisation est une coopération volontaire, une accommodation, une interaction, une transaction entre le socialisé et ses socialisateurs, une renégociation permanente par un acteur libre de ses choix et responsable de ses actes, un processus*

*adaptatif de l'individu guidé par ses ressources cognitives, maître de ses emprunts et de ses réinterprétations, un processus autonome de développement des structures cognitives, une construction toujours active surtout dans les sociétés modernes (...) où les apprentissages plus hétérogènes, voire contradictoires, favorisent ruptures, crises, conversions, exclusions et changements, et stimulent les capacités à inventer »<sup>31</sup>.*

On distingue classiquement la socialisation primaire, produite au cours des premières années de la vie, où l'influence de la famille, de l'école ou d'autres institutions ou structures sociales (églises, associations,...) joue un rôle déterminant, et les formes de socialisations secondaires, à l'âge adulte, qui sont le résultat de la trajectoire biographique, de l'appartenance à divers milieux, des positions occupées dans l'espace social. Elles peuvent aussi être marquées par des aspects plus contextuels, qu'il s'agisse ou non d'événements ou d'expériences politiques (crises, mobilisations, campagnes électorales, militantisme, réseaux, etc.) (Gaxie, 2002 ; Ihl, 2002 ; Joignant, 1997).

Selon Dubar, pour qui l'expérience professionnelle est déterminante, la socialisation secondaire consiste en l'intériorisation de sous-mondes institutionnels spécialisés, l'incorporation de *savoirs spécialisés ou professionnels* et de rôles directement ou indirectement enracinés dans la division du travail : « *Ce sont des machineries conceptuelles comprenant un vocabulaire, des recettes (ou formules, propositions, procédures), un programme formalisé et un véritable 'univers symbolique' véhiculant une conception du monde* » (Dubar, 2006 : 99).

Les socialisations étant parfois multiples, un problème de consistance se pose entre les diverses intériorisations (Dubar, 2006) ; les divers effets de socialisation peuvent être congruents ou contradictoires (Gaxie, 2002).

Le double processus d'assimilation et d'accommodation sur lequel reposent la socialisation et la conflictualité des différents effets de socialisation peut constituer des clés de lecture intéressantes pour l'analyse de la SEE, et en particulier pour l'un de ses éléments opérationnels que sont les « rencontres bilatérales ».

---

<sup>31</sup> L'ensemble des travaux sur la socialisation ne s'inscrit pas nécessairement de façon exclusive dans l'une de ces deux perspectives. Ainsi Gaxie (2002) tente-t-il de dépasser ce dualisme en proposant une analyse qui prend en compte des aspects à la fois cognitifs et contextuels (histoire familiale, scolaire, etc.).

Empruntant aux travaux de Berger et Luckman (1986), Dubar (2006) rappelle que les socialisations primaire et secondaire peuvent se situer sur un continuum allant de la cohérence à « *la transformation radicale de la réalité construite lors de la socialisation primaire* » (Dubar, 2006 :100). En cas de rupture entre ces étapes de socialisation s'opère un processus de « changement de monde », de « déconstruction/reconstruction » de la réalité ou de l'identité.

Ce changement de monde suppose, pour être réussi, plusieurs conditions dont certaines nous serviront de grille de lecture dans l'analyse<sup>32</sup> :

- une prise de « distance de rôles » incluant une disjonction entre « identité réelle » et « identité virtuelle » ;
- des techniques spéciales assurant une forte identification au futur rôle visé, un fort engagement personnel ;
- un processus institutionnel d'initiation permettant une réelle transformation de la « maison » de l'individu et une implication des socialisateurs dans le passage d'une « maison » à une autre ;
- l'action continue d'un appareil de conversation permettant de maintenir, modifier et reconstruire la réalité subjective incluant une 'contre-définition de la réalité' (transformation du monde vécu par la modification du langage) ;
- l'existence d'une 'structure de plausibilité', c'est-à-dire une institution médiatrice ('laboratoire de transformation') permettant la conservation d'une partie de l'identité au fur et à mesure de l'identification à des *autrui*s significatifs nouveaux, perçus comme légitimes (Dubar, 2006 :100).

Le changement social nécessite donc un appareil de formation permettant la transformation des identités d'acteur dans un sens qui ne se contente pas de reproduire ou d'adapter les identités antérieures mais qui favorise une véritable création institutionnelle.

---

<sup>32</sup> Ces hypothèses ont été développées dans Conter (2010b).

## 5. CHANGEMENT ET PERMANENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

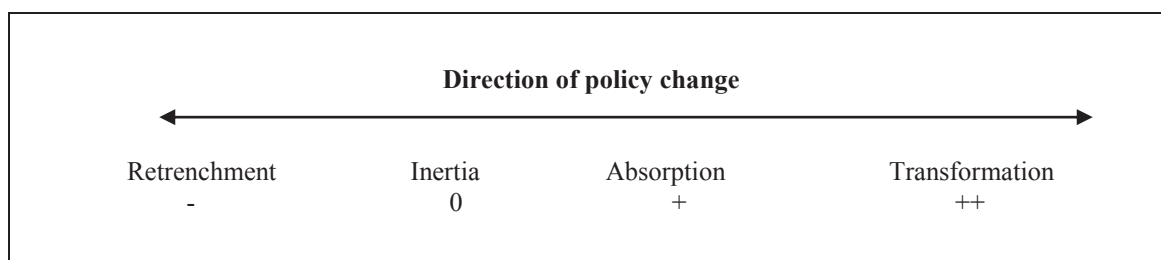
### 5.1. Conceptualiser les résultats de l'eupéanisation et les types de changements

Les changements qui résultent de l'eupéanisation peuvent être de différents ordres. Il convient de préciser la direction de ces changements (c'est-à-dire leur cohérence avec les prescrits européens) et leur ampleur (changements symboliques ou substantiels). Nous mobilisons dans cette perspective les travaux devenus classiques de Radaelli, d'une part, et de Hall, d'autre part.

#### 5.1.1. Direction du changement

Radaelli envisage plusieurs résultats du changement. Il propose une matrice qui croise les domaines du changement (structures politiques, politiques publiques, structures cognitives ; cf. *supra*) et un axe exprimant la direction du changement. Cette direction peut être celle du retrait ou de la transformation et se situe sur ce continuum<sup>33</sup>.

**Schéma 2: Changement des politiques domestiques**



Source: Radaelli (2003).

<sup>33</sup> Cette distinction des différents sens du changement peut paraître intuitive. Elle ne va cependant pas de soi. Buller (2002 :17) conçoit l'eupéanisation comme « *a situation where distinct modes of european governance have transformed aspects of domestic politics* »; il rejette l'idée que l'eupéanisation puisse être décrite comme une situation d'inertie, d'absorption, ou de retrait : « *Europeanization is to denote a condition of becoming 'like Europe', then the term must at least imply some transformation in the sense of transformation 'in the logic' of domestic policies* » (*idem*).

Le *retrenchment* (ou retrait) est un effet paradoxal de l'européanisation mais qui a pu être observé dans le cadre de certains travaux empiriques. Les politiques publiques nationales deviennent dans cette perspective « moins européennes » qu'elles ne l'étaient auparavant. Radaelli cite l'exemple de la libéralisation du transport routier, prônée par l'Europe, qui a conduit certains pays à adopter des mesures protectionnistes.

L'*inertie* correspond à l'absence de changement. Cette situation peut apparaître lorsque les prescrits européens paraissent trop éloignés des pratiques domestiques. Elle peut être la manifestation d'une résistance à l'européanisation et se traduire, par exemple, par des délais longs de mise en œuvre de directives. Toutefois, pour Radaelli (2003), dans le long terme, l'inertie peut être impossible à soutenir économiquement ou politiquement. L'inertie peut *in fine* conduire à des changements radicaux.

Certaines orientations de la stratégie européenne pour l'emploi, exprimées de façon directe dans les recommandations adressées à la Belgique, constituent des prescrits en opposition forte aux pratiques et compromis internes. On pense par exemple à la décentralisation de la négociation salariale ou à la suppression de l'indexation automatique des salaires sur l'inflation (Conter, Mainguet, 2010 ; Conter, Vander Stricht, 2011). En ces matières, aucun changement significatif n'est observé en Belgique, malgré la forte pression des institutions européennes (mais aussi du FMI, de l'OCDE, de la BCE, etc.). L'invitation de Radaelli de prendre en compte une perspective temporelle longue permettra de nuancer un constat d'absence de changement qui apparaîtrait comme définitif.

Le changement peut s'inscrire dans le sens du prescrit européen avec une intensité diverse. Radaelli distingue les situations d'absorption et de transformation. L'*absorption* désigne un changement par adaptation. Les structures et politiques publiques se caractérisent à la fois par des éléments de résistance et de flexibilité qui leur permettent d'absorber des changements non fondamentaux tout en maintenant inchangées leurs caractéristiques essentielles. Radaelli s'appuie sur les travaux d'Héritier (2001) et décrit l'absorption comme « *accommodation of policy requirements without real modification of the essential structures and changes in the logic of political behavior* » (Radaelli, 2002: 117).

Enfin, la notion de *transformation* renvoie à des changements plus radicaux qualifiés de changements de paradigme, pour reprendre l'expression de Hall (cf. *infra*). Il y a transformation lorsque les logiques fondamentales des politiques se transforment.

Il reste à expliquer par quels processus s'opère la transformation. Radaelli distingue quatre processus : l'expérience politique, le renforcement des capacités institutionnelles, l'équilibre des institutions et les discours (*Interaction, robustness, equilibration, discourse*) qui seront décrits plus loin (cf. *infra*).

Börzel et Risse (2000) distinguent trois niveaux de changement « positif » : *l'adaptation, l'accommodation* et la *transformation*. La première qualifie la situation où « *member states are able to incorporate European policies without substantially modifying existing processes, policies and institutions. The degree of domestic change is low* »; *l'accommodation* est proche de cette situation : « *member states accommodate Europeanization pressure by adapting existing processes, policies and institutions without changing their essential features and the underlying collective understandings attached to them. One way of doing this is by 'patching up' new policies and institutions onto existing ones without changing the latter. The degree of domestic change is modest* ». Leur définition de la transformation est similaire à celle de Radaelli.

Si la distinction entre ces formes de changement nous semble peu opérationnelle, il nous paraît important de retenir l'idée de superposition de politiques (*patch up*) nouvelles sans changement des politiques existantes.

### 5.1.2. *Ampleur du changement*

Comme le laisse entendre la distinction des directions du changement opérée par Radaelli, le changement peut être de nature et d'amplitude différentes. Afin de qualifier les différents types de changements, Hall (1993) invite à prendre en compte le fait que les politiques publiques comportent trois dimensions : 1) les objectifs généraux (*overarching goals*) qui guident la politique dans un champ particulier ; 2) les



instruments de l'action publique (*policy instruments*) développés pour répondre à ces objectifs et 3) le niveau précis (*precise settings*) de ces instruments<sup>34</sup>.

La notion d'instrument est définie comme un « *dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des signes dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Galès, 2004 : 13). Un instrument est donc bien davantage qu'une simple technique. Il n'est, en ce sens, pas axiologiquement neutre mais « *porteur de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* » (Lascoumes, Le Galès, 2004 : 13)

A partir des distinctions établies, Hall (1993) distingue trois ordres de changements politiques : les changements de *premier ordre* concernent le niveau de fixation des instruments alors que les instruments eux-mêmes et les objectifs généraux de la politique ne changent pas ; les changements de *deuxième ordre* interviennent lorsque les instruments eux-mêmes, ainsi que leur niveau de fixation, sont modifiés. Enfin, lorsque les trois dimensions évoquées sont transformées, nous avons affaire à un changement de *troisième ordre*. Ce dernier type de changement est assimilé à un changement de paradigme.

Hall a établi cette typologie à partir de ses travaux sur l'évolution de la politique monétaire en Angleterre au cours des années 1970 et 1980. Hall a ainsi pu observer différents changements : évolutions fréquentes du taux d'intérêt sans changement des objectifs politiques (changements de premier ordre), des changements d'instruments (système de contrôle monétaire en 1971, abandon des objectifs en termes d'émission de monnaie en 1981) sans changement des objectifs généraux (changements de deuxième ordre) et abandon des politiques keynésiennes au profit d'une politique néolibérale et monétariste (changement de paradigme).

La distinction établie par Hall (1993) s'avère pertinente et utile au niveau empirique. Elle a servi de référence aux membres du Groupe interdisciplinaire de recherches sur l'État et la société (GRIDES-UCL) pour étudier l'appropriation et les effets de

---

<sup>34</sup> Un exemple cité par Hall (1993) est celui des pensions de vieillesse : si *l'objectif* de la politique est d'alléger les problèmes financiers des plus âgés, *l'instrument* sera celui de la pension de retraite et le *niveau* sera celui du montant de cette allocation.

l'introduction des principes de l'État social actif en Belgique (Vielle *et al.*, 2005 ; Conter, 2005).

Néanmoins, la mobilisation de cette seule grille de lecture présente quelques limites. Hassenteufel (2008) lui adresse trois critiques, que nous retiendrons pour notre analyse.

D'abord, Hall néglige d'autres types de changement dans sa définition (même s'il y fait référence au moins de façon implicite dans ses travaux) : les changements au niveau des acteurs (ressources, légitimité, opportunités), les changements des règles du jeu institutionnel (interactions entre acteurs) et les changements de ou pour les bénéficiaires des politiques publiques<sup>35</sup>.

Ensuite, les trois ordres de changement sont emboîtés de façon hiérarchique. Or, comme nous le verrons (cf. *infra*), des changements a priori mineurs peuvent, à terme, changer profondément le sens des politiques.

Enfin, comme le souligne Hassenteufel, Hall ne prend pas suffisamment en compte l'absence de changement ou les changements d'ordre discursif ou symbolique. Or « *les changements et non changements se mêlent et conduisent à des hybridations complexes parce que le changement peut être symbolique avant d'être concret du fait de la dimension performative du discours politique (dire le changement pour le faire exister cognitivement, par exemple), dans la mesure où le changement s'opère plus au niveau de la mise en œuvre qu'à celui de la décision* » (Hassenteufel, 2008 : 226).

## **5.2. Changer les orientations européennes**

L'eupéanisation doit être considérée comme une interaction entre les niveaux de pouvoir européen et nationaux (ou domestiques) qui produit des influences réciproques et des changements à ces deux niveaux. La définition d'eupéanisation que nous avons retenue (Radaelli, 2003) s'appuie sur cette double orientation mais les notions mobilisées en appui de son opérationnalisation (domaines de l'eupéanisation,

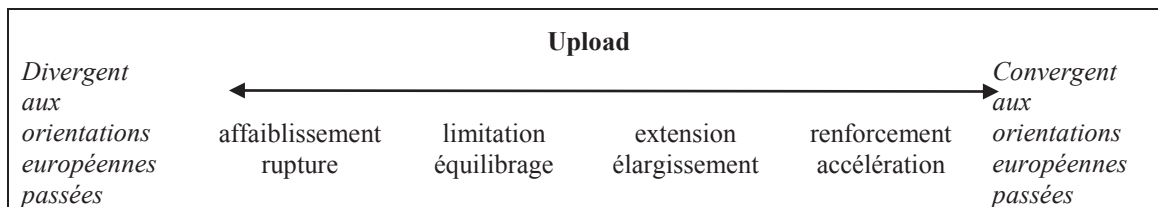
---

<sup>35</sup> Hassenteufel propose une grille alternative de lecture du changement qui met davantage l'accent sur les changements au niveau des acteurs. Cette grille nous semble moins pertinente pour notre objet d'étude (où se manifeste une stabilité et une permanence des acteurs) ; nous construirons notre propre grille de lecture des changements associés à la SEE en Wallonie (cf. *infra*).

mécanismes, résultats) attribuent une grande place au changement des politiques domestiques (*download*) et portent peu d'attention aux influences ascendantes (*upload*).

Nous proposons de compléter les approches *top-down* usuelles de l'européanisation à l'aide de l'outil suivant (cf. schéma) qui permet de qualifier la direction du changement des orientations européennes poursuivi par les États. Nous considérons que les États peuvent souhaiter changer le processus européen dans le sens d'un approfondissement de ses orientations actuelles ou afin de s'en écarter. Comme le suggère Radaelli (cf. *supra*) en ce qui concerne les changements domestiques, les différents changements envisagés se situent sur un continuum.

**Schéma 3: Direction du feedback**



Source : Conter (2012a).

Un État peut chercher à influencer le processus européen dans le sens d'un *renforcement* ou d'une *accélération* de celui-ci. Il s'agira d'en conserver l'orientation générale mais, par exemple, d'augmenter le caractère coercitif du processus, d'augmenter les moyens disponibles, de le réformer afin qu'il concerne davantage de bénéficiaires, d'intensifier la communication ou les échanges autour d'un thème promu par l'Union européenne.

Il est aussi envisageable de viser *l'extension* des domaines couverts par une politique européenne ou, au sein d'une de celle-ci d'élargir les thématiques ou les bénéficiaires. On se situe ici dans une perspective proche de « l'effet de *spillover* » (Haas, 1958) qui postule qu'une avancée dans la construction européenne en appelle mécaniquement d'autres, à la différence que l'on se situe ici dans la perspective de l'action stratégique des États.

Lorsque les orientations européennes s'écartent des préférences nationales, les États peuvent influencer le processus européen en tentant un *rééquilibrage*, c'est-à-dire la

prise en compte d'autres politiques qui correspondent mieux à leurs attentes ou censées atténuer les effets des premières, ou en visant une limitation des politiques à l'œuvre par une diminution de leur périmètre d'action, de leur niveau de contrainte, de leurs moyens.

Enfin, les États peuvent tenter de réorienter plus substantivement le processus européen par une *rupture* plus ou moins importante dans les politiques. Cette rupture peut se marquer par un changement de priorité, l'abandon d'un financement, l'arrêt d'une politique<sup>36</sup>.

Au cours de la brève histoire de la SEE, des évolutions correspondant à ces différents cas de figure ont pu être observées, même si des États ne sont pas nécessairement à l'origine de chacune de celles-ci.

La SEE a connu quelques renforcements. L'adoption d'objectifs quantitatifs ou celle d'un style plus prescriptif pour les lignes directrices en constituent de bons exemples. Parfois ce renforcement peut passer par des changements incrémentaux. Le fait de changer l'objectif d'« offrir un nouveau départ à tout jeune chômeur avant qu'il n'atteigne six mois de chômage » au même objectif sur une période de quatre mois revient à prescrire de renforcer significativement les politiques d'activation.

Mais la SEE a également été influencée par certains États qui ont voulu limiter la portée de certaines de ses orientations. Des pays comme le Royaume-Uni ont empêché que les indicateurs de la SEE ne portent sur les salaires. À l'inverse, les différentes tentatives de donner un contenu social à la notion de flexicurité (insistance sur le rôle de la protection du revenu ou sur la stabilité de l'emploi) ont constitué des tentatives de limitation de l'orientation jugée trop axée sur la seule flexibilité des relations contractuelles.

L'insistance portée sur la qualité de l'emploi par les présidences suédoise, française et belge de l'Union européenne en 2000 et 2001 constitue une extension de la SEE dans la mesure où il s'agit d'y adjoindre de nouvelles priorités et des indicateurs. Il s'agit en même temps d'un rééquilibrage par rapport aux orientations principales de cette

---

<sup>36</sup> Quelques exemples illustrent notre propos : la révision d'un projet de Traité budgétaire, dans le sens d'un assouplissement de ses contraintes, relève de l'affaiblissement ; le développement d'une politique sociale sensée contrebalancer l'UEM est un équilibre ; l'application de la méthode ouverte de coordination à l'éducation ou à la protection sociale est une extension, alors que l'obligation d'inscription d'une règle d'or de l'équilibre budgétaire dans les législations nationales est un renforcement des orientations et politiques européennes.

stratégie formulées en termes de progression du taux d'emploi. La poursuite d'un objectif de qualité d'emploi était pour ses promoteurs un moyen de contester l'idée de promouvoir la croissance de l'emploi à n'importe quel prix.

Enfin, on peut observer que quelques thèmes ont été, sous l'influence de certains États, supprimés du « menu » de la SEE ou n'ont plus constitué un objet essentiel à l'agenda politique. Il s'agit par exemple de la réduction du temps de travail ou des indicateurs de qualité de l'emploi à partir de 2005.

### **5.3. *Les résistances au changement***

La dynamique de l'eupéanisation induit également des résistances au changement à propos desquelles il s'agit de se doter d'outils d'analyse. Deux concepts sont généralement mobilisés pour expliquer les freins aux changements: celui d'incrémentalisme développé par Lindblom (1959) et celui de dépendance au sentier importé en sciences politiques par Pierson (2001).

#### **5.3.1. *Incrémentalisme***

Lindblom (1959) insiste sur la rationalité limitée des acteurs mais aussi sur leur nombre. La multiplicité des acteurs conduit à appréhender les processus décisionnels en termes d'ajustement mutuel et de compromis. Dans cette perspective, la décision relève souvent du plus petit commun dénominateur (Hassenteufel, 2008). Ceci se vérifie en particulier dans des sociétés pluralistes comme la Belgique où l'organisation en piliers, le scrutin proportionnel, la culture de la concertation sociale entre interlocuteurs sociaux conduisent à la recherche permanente de compromis entre acteurs.

Le deuxième postulat de Lindblom est celui de la préférence pour le statu quo du fait des aléas des informations sur les conséquences des options alternatives. Comme l'explique Hassenteufel (2008), plutôt que de réorienter une politique, les acteurs se « débrouillent » avec un nombre de choix déjà connus et familiers.

L'incrémentalisme met l'accent sur le caractère routinier des processus décisionnels et le poids des pratiques établies. L'exercice d'établissement des budgets publics illustre

bien cette propriété. Loin du « *zero base budgeting* », l'établissement d'un budget annuel s'appuie sur nombre de décisions passées (le personnel administratif en place, les projets adoptés, les engagements, les droits à la retraite, etc.) ; les décisions nouvelles ne portent en général que sur une part marginale du total considéré. Les changements sont dits incrémentaux, ils sont progressifs et ne remettent pas en cause les décisions passées.

### 5.3.2. *Dépendance au sentier des expériences passées*

En ce sens, la notion d'incrémentalisme rejoint certains principes associés à l'idée de dépendance au sentier. Le concept de dépendance au sentier renvoie en effet à une situation où les avancées passées induisent des mouvements ultérieurs de même type (Erhel, Palier, 2003).

En d'autres termes, les solutions adoptées, les compromis et les institutions sont déterminants de la manière dont seront envisagées les réformes dans le futur. Les réformes que les acteurs nationaux pourront mettre en place seront dépendantes de leurs ressources, notamment cognitives, mais aussi de l'histoire des institutions et des « chemins de dépendance » que celles-ci ont tracés.

Cette conception du changement s'inspire de travaux de l'économie industrielle (Arthur, 1994) selon lesquels l'existence d'un choix technologique plus efficace ne poussera pas nécessairement les entreprises à s'y conformer en raison de différents types de coûts ou effets liés au changement (coûts d'investissement, d'apprentissage, effets de coordination, comportements d'adaptation par anticipation)<sup>37</sup> (Pierson, 2001, 2001; Palier et Bonoli, 1999).

Pour Pierson (2000, 2001), les choix politiques passés limitent l'espace du possible du présent pour plusieurs types de raisons. D'abord, les processus d'action collective reposent sur la coordination de nombreux acteurs. Ensuite, les processus (cognitifs) de légitimation et d'interprétation des enjeux et des compromis reposent sur des coûts

---

<sup>37</sup> L'exemple le plus souvent cité est l'usage du clavier QWERTY. Ce clavier a été pensé en 1870 de façon à limiter les enchevêtrements de barres de frappes des premières machines mécaniques. Malgré les progrès techniques permettant le développement de claviers plus rapides dès les années 1890, le QWERTY est resté maître. La production de masse et les coûts d'apprentissage ont rendu irréversible la première option.

d'apprentissage. Enfin, les développements institutionnels reposent sur les règles existantes. Ces différents facteurs favorisent la continuité contre le changement ; « *l'accumulation de ces phénomènes explique la clôture des chemins de dépendance* » (Palier, Bonoli, 1999 : 403).

#### **5.4. Des changements mineurs mais décisifs**

Les différents travaux abordés jusqu'ici sous-estiment parfois l'importance de changements qui peuvent apparaître comme mineurs. La typologie de Hall (1993) qui s'appuie sur une distinction entre objectifs, instruments et niveaux de fixation des instruments qualifie de changement de premier ordre les changements qui portent sur le niveau de fixation des instruments sans affecter les deux autres dimensions des politiques publiques et considère ces changements comme de moindre ampleur que les changements affectant directement les instruments et les objectifs généraux des politiques publiques. Börzel et Risse (2000) assimilent, dans le contexte de l'eupéanisation, les changements de premier ordre au sens de Hall à *l'adaptation* et l'associent à un faible degré de changement. Enfin, les travaux sur la dépendance au sentier insistent sur les phénomènes de *lock in* et d'autorenforcement.

Les contraintes organisationnelles n'empêchent toutefois pas nécessairement les pouvoirs publics de mener des réformes « innovantes ». Pour Palier et Bonoli (1999), des changements de premier et deuxième ordres, peuvent conduire à des transformations importantes : « *souvent, derrière une stabilité de surface, des changements importants ont été adoptés* » (p.408) ; « *même des changements mineurs peuvent être fondamentaux, pour autant qu'ils ouvrent de nouveaux chemins de dépendance* » (p. 412). En effet, expliquent-ils, la mise en place de mesures qui peuvent sembler marginales peut introduire une logique nouvelle à même de provoquer, à terme, des changements significatifs. Palier et Bonoli (1999) distinguent ainsi les *path-dependent changes* des *path-shifting changes*, selon qu'ils induisent ou non un changement de logique (ou *overarching goals* pour reprendre la notion de Hall)

Une des stratégies envisagée par ces auteurs pour parvenir à cette fin est la stratégie du changement progressif : « *l'introduction de logiques nouvelles malgré l'existence de*

*fortes oppositions consiste à introduire une nouveauté initialement très limitée, qui ne va pas d'abord être perçue comme une remise en cause du système en place et ensuite à agir de manière incrémentale en développant peu à peu cette variable nouvelle, de façon à produire des changements plus profonds » (p.418).*

Notons que les autres stratégies identifiées par les auteurs, qui ne reposent pas nécessairement sur des changements mineurs, sont la confrontation (c'est-à-dire le fait d'imposer une réforme sans prendre en compte les préférences des acteurs concernés), l'action sur le référentiel (par l'apport de justifications théoriques nouvelles) ou l'action sur la structure des intérêts (nouvelles formes d'interaction politiques qui créent des opportunités nouvelles pour certains acteurs au détriment d'autres).

## **6. PENSER LES INFLUENCES DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI**

La stratégie européenne pour l'emploi revêt des caractéristiques particulières distinctes de la plupart des politiques développées au niveau communautaire<sup>38</sup>. Il s'agit donc de se doter d'outils théoriques et d'analyse spécifiques pour l'aborder. Nous traitons ci-après de la méthode de la SEE, de ses effets attendus et observés, et des critiques ou faiblesses de cette stratégie.

### **6.1. *La SEE n'est pas une politique comme les autres***

Une politique publique, selon Thoenig (2010), véhicule des contenus, se traduit par des prestations et génère des effets. Elle est classiquement définie à partir de ses principaux

---

<sup>38</sup> Le Traité de Maastricht a développé une structure institutionnelle en trois piliers. Le premier, composé des compétences des communautés, était régi par la « méthode communautaire » (monopole du droit d'initiative à la Commission, association du Parlement, vote à la majorité qualifiée au Conseil), alors que les deux autres piliers (politique étrangère et de sécurité commune et coopération policière et judiciaire) relèvent de la méthode intergouvernementale (unanimité au Conseil et rôle consultatif du Parlement). Le Traité de Lisbonne supprime ces distinctions et généralise l'usage de la « procédure législative ordinaire », où le Parlement et le Conseil sont co-législateurs, même si certains domaines relèvent toujours de la méthode intergouvernementale.



attributs : une norme juridique, un budget, une administration chargée de la mettre en œuvre, des objectifs plus ou moins explicites et des résultats.

La SEE ne possède pas l'essentiel de ces attributs puisqu'elle se limite à la définition d'objectifs communs, à l'échange d'information et à un suivi coordonné des politiques. Il est donc vain d'utiliser pour la SEE les outils classiques de l'évaluation des politiques (Barbier, 2004a,b).

Selon Barbier (2004a : 3), la SEE présente trois caractéristiques essentielles : « *elle se présente d'abord comme un discours politique, un langage politico-économique parlé par un certain nombre d'acteurs des divers États membres. Elle donne lieu à un foisonnement d'activités administratives et politiques. Elle est reliée aux politiques nationales sans qu'elle n'aurait aucune substance* ». En ce sens, elle constitue bien un cas de gouvernance multi-niveaux et l'analyse de ses usages et effets ne peut se penser sans prendre en compte les articulations entre les différents niveaux de pouvoir concernés.

#### 6.1.1. *Un discours politique*

En tant qu'ensemble de prescrits relatifs aux politiques de l'emploi, la SEE est en effet avant tout un discours politique. Son contenu est analysé dans le chapitre suivant. On peut noter d'emblée que ce discours est articulé aux politiques économiques orthodoxes et doit, comme spécifié dans le Traité, être compatible avec les grandes orientations de politique économique de l'Union (GOPE). La SEE, essentiellement limitée aux politiques de l'offre de travail, s'inscrit globalement dans le paradigme monétariste qui a remplacé le paradigme keynésien au cours des années 1980 (Hall, 1993 ; Jobert, 1994).

Les textes produits dans le cadre de la SEE sont le résultat d'un mélange complexe d'influences. Ils sont en effet porteurs d'enjeux : les communications de la Commission, les lignes directrices et les recommandations sont supposées orienter les politiques nationales de l'emploi des États membres.

Chaque État tente donc, dans une compétition avec d'autres États mais aussi d'autres acteurs comme la Commission, de rendre ces discours les plus compatibles possibles

avec l'usage qu'il projette d'en faire sur la scène intérieure. Cela explique l'importance accordée au travail de négociation des textes (lignes directrices, recommandations, rapports thématiques). Au Comité de l'emploi, l'expression « *wording* » est utilisée pour désigner la discussion mot à mot des textes à avaliser. Dans cette compétition, les forces des acteurs impliqués sont inégales et la forme du discours SEE témoigne de la prépondérance des acteurs économiques et financiers (Barbier, 2004a,b).

Le caractère négocié des textes et leur dimension technique leur donne parfois, lorsque l'on en fait une lecture superficielle et décontextualisée, l'image d'une certaine neutralité ; ils apparaissent « dépolitisés » (Barbier, 2004a) au sens où ils reposent sur des constats généraux et consensuels.

De la sorte, « *la SEE tend à 'banaliser', 'normaliser', 'légitimer' les notions de précarisation des emplois, de flexibilité du marché du travail, de mise au travail des chômeurs pour éviter des comportements passifs, en leur conférant une estampille communautaire comme allant de soi et les vidant ainsi de leurs présupposés idéologiques. En effet, les lignes directrices pour l'emploi ne sont pas des véhicules innocents face au nouvel ordre productif en train d'être mis en place au plan européen et mondial* » (Goetschy et Pochet, 2000 : 86).

#### 6.1.2. *Un discours ancré dans des politiques nationales*

Le discours européen sur l'emploi n'a de sens qu'en relation avec les politiques nationales. Lorsqu'il est confronté à ces discours, il se re-politise aussitôt (Barbier, 2004a). La SEE ne prend sens que dans la confrontation avec les politiques concrètes.

Ainsi, une ligne directrice qui évoque un principe général comme une évolution du coût de la main-d'œuvre qui soit compatible avec la stabilité des prix et l'évolution de la productivité peut susciter l'adhésion des 27 États, alors que la révision des mécanismes d'indexation automatique des salaires dans certains États, au nom de cette même ligne directrice, est davantage conflictuelle.

C'est en effet dans les forums nationaux que l'on adopte, discute, évalue et amende les politiques ; c'est autour d'elles que se cristallisent les oppositions et débats.

### 6.1.3. *Un ensemble d'activités politico-administratives*

Enfin, la stratégie européenne pour l'emploi est un ensemble d'activités politico-administratives qui se déroulent dans deux types de forums. Au sein des forums européens se discutent les textes, les indicateurs et les orientations générales. L'essentiel des discussions a lieu au sein du Comité de l'emploi qui rassemble des fonctionnaires nationaux et la Commission.

Les programmes nationaux sont élaborés au sein de forums nationaux ; il s'agit pour l'essentiel de lieux relevant du pouvoir exécutif (le législatif n'étant associé que très marginalement au processus). Les politiques nationales y sont présentées, et valorisées dans le cadre des orientations européennes. Cet exercice a donné lieu au développement de coordinations verticales et horizontales au sein des États. La rédaction de tels documents demande en effet des collaborations entre ministères (emploi, affaires sociales, égalité des chances) mais aussi entre institutions nationales et régionales. Les partenaires sociaux ont également été sollicités dans la plupart des pays afin d'apporter leur contribution au programme national. Il s'agit là d'un effet procédural important de la SEE: celle-ci a stimulé, dans certains pays, la création de nouveaux espaces de concertation bi- ou tripartites (Zeitlin, 2005)<sup>39</sup>. Au niveau européen en revanche, les déclarations communes des partenaires sociaux à la veille de sommets ont été jugées relativement faibles et reflètent la difficulté de parvenir à un accord sur le thème de l'emploi (Pochet, 1999)<sup>40</sup>.

## 6.2. *Effets de la SEE*

Dès l'adoption de la SEE, l'objectif de convergence des différentes politiques de l'emploi a été énoncé de façon plus ou moins ouverte (cf. *supra*). Cela suppose que la SEE soit en mesure de provoquer des transformations des politiques nationales.

---

<sup>39</sup> En Belgique, où les interlocuteurs sociaux sont systématiquement associés aux décisions relatives aux politiques de l'emploi, la SEE n'a pas conduit à la création de nouveaux espaces de concertation sociale. Le Conseil national du travail rédige une contribution annexée au PNR.

<sup>40</sup> L'opposition des employeurs européens concerne deux sujets. D'abord, ils ne sont pas convaincus que le niveau européen soit le niveau adéquat, ensuite, ils estiment que la création d'emplois relève principalement de la responsabilité des employeurs et que le rôle des États est de leur offrir un environnement favorable (Pochet, 1999).

Un cadre non contraignant comme la SEE peut-il influencer les politiques nationales et régionales, et à quelles conditions ? Certains travaux nous incitent à considérer la question des effets avec prudence et proposent des outils théoriques permettant de l'objectiver ; ils invitent à tenir compte des héritages institutionnels, des contextes politiques, des rapports de force entre acteurs (Jacobsson, 2004).

Établir de façon exhaustive les effets de la SEE est un travail ambitieux (pour un aperçu des transformations de la SEE dans plusieurs pays européens, voir Zeitlin et Pochet, 2005). Nous présentons ci-après quelques éclairages théoriques permettant de lire ces effets, ainsi que quelques résultats clés cités dans les travaux de recherche sur le sujet.

#### *6.2.1. Les mécanismes d'influence*

Mailand (2008) propose, à partir de la littérature sur l'eupéanisation présentée ci-avant, trois types de mécanismes contribuant à transformer les politiques nationales. Il envisage aussi quelques hypothèses relatives aux conditions et à l'ampleur des changements.

Le premier mécanisme de transformation des politiques est la pression par les pairs ou par les institutions de l'UE. Cette pression passe par les procédures explicitées ci-dessus : recommandations adressées aux États membres, messages du rapport conjoint sur l'emploi, et autres rapports ou rencontres formelles (Commission-Conseil), par exemple.

Un autre ensemble de mécanismes se rapporte à l'usage stratégique de la SEE par les acteurs nationaux. Ainsi, l'argument européen peut être mobilisé par les gouvernements pour défendre des réformes peu populaires (la gestion des fins de carrière constitue de ce point de vue un exemple pertinent). La SEE peut aussi être invoquée lors de conflits entre départements ministériels ou encore par des acteurs non administratifs (par exemple, les interlocuteurs sociaux ou des ONG) pour légitimer leurs prises de position.

Enfin, Mailand (2008) évoque, sans toutefois les étudier, des mécanismes de socialisation et d'apprentissage politique qui peuvent résulter de la SEE. Pour l'auteur, ces mécanismes sont plus indirects et difficiles à observer.

Si ces mécanismes sont présents dans les différents contextes nationaux, ils ne produiront pas d'effets de même intensité dans les différents États. Aussi, Mailand (2008) propose-t-il un ensemble d'hypothèses sur les conditions et l'ampleur de l'impact.

La première hypothèse concerne le niveau de cohérence entre les orientations nationales et européennes. Cette hypothèse est formulée de la façon suivante : plus les politiques des États membres étaient en phase avec les orientations de la SEE avant son introduction, moins l'impact de celle-ci sera important. En s'attachant moins aux institutions et davantage aux idées, il est possible de nuancer cette hypothèse en plaçant l'accent sur le rôle du Fonds social européen. Les financements du FSE, ses critères d'éligibilité, et le référentiel véhiculé auraient contribué à préparer, sur le plan des idées, le terrain à la SEE.

Une autre hypothèse tient au degré de consensus entre acteurs nationaux sur les orientations des politiques de l'emploi. Plus ce consensus sera solide, moins la SEE pourra être influente.

Enfin, la dernière hypothèse concerne l'image de la politique européenne de l'emploi (ou de l'Europe en général) dans les médias et les cercles politiques. Plus cette image sera positive dans le pays concerné, plus les acteurs auront tendance à user stratégiquement des argumentaires européens pour appuyer leurs positions.

L'efficacité des mécanismes d'influence est donc fonction d'un contexte politique, social et institutionnel d'un pays. Les hypothèses ici proposées, confrontées à ces éléments de contexte, permettent de mieux mettre en évidence l'influence d'une politique européenne dans un État.

#### *6.2.2. Les transformations des politiques publiques associées à la SEE*

Les mécanismes d'influence évoqués ci-dessus suggèrent que ce n'est pas dans les seules transformations des politiques publiques (objectifs, instruments, institutions) que se manifesteront les effets de la SEE, mais également dans les représentations d'acteurs.


Barbier (2004a,b) propose une typologie des transformations possibles de la SEE. Sa première distinction porte sur les transformations procédurales qui concernent l'agenda,

les procédures de décision, les acteurs qui y participent. Il propose ensuite trois types de transformations substantives : 1) la mise en forme du discours national pour qu'il s'insère dans le discours européen, 2) la transformation des systèmes d'acteurs, des organisations et des principes, et, enfin, 3) la transformation des programmes politiques dans leur substance (règles, valeurs, théories d'action) dans le sens d'une convergence des systèmes européens et de l'unification d'un modèle social européen.

La typologie de Barbier peut être mise en perspective avec les travaux plus généraux de Hall sur les trois ordres de changement dans l'action publique (cf. *supra*) et complétée par la perspective proposée par Schmidt et Radaelli (2004) qui distinguent le « *simple learning* », soit la reproduction de « bonnes pratiques », de recettes imposées par une institution externe et l'« *institutional development* » qui fait référence à un résultat de négociation résultant de l'apprentissage politique.

Nous pouvons considérer, à la suite de ces auteurs, que les transformations peuvent porter sur les procédures, les discours et représentations, les instruments ou institutions ou, plus largement, sur les systèmes de protection sociale ; elles peuvent relever d'un effet d'apprentissage simple ou de négociations plus complexes. Une grille de lecture des transformations associées à la SEE est présentée dans le tableau suivant.

**Tableau 5. Typologie des transformations associées à la SEE**

Transformations	Objet	Changements relevant de l'apprentissage	Changements relevant de négociations internes liés à une pression externe
			
Procédurales	Procédures, agenda		
Substantielles	Représentations et discours		
	Ajustement des instruments		
	Instruments de politique publique		
	Institutions		
	Principes, programmes, voire systèmes de protection sociale		

Source : D'après Barbier (2004a), Hall (1993), Schmidt et Radaelli (2004)

Plusieurs changements de type procédural (méthode de décision et de suivi d'une politique) ont en effet été mis en évidence au sein des États ; il s'agit des effets les plus facilement observables. Ceux-ci concernent d'abord le développement des diverses collaborations horizontales et verticales, évoquées ci-dessus, dans le cadre de l'élaboration des PNR.

L'importation de « méthodes de gouvernance » propres à la SEE dans les politiques nationales, à travers le développement de l'évaluation, du suivi statistique, de l'adoption d'objectifs quantifiés relève également de ces transformations procédurales. Dans les politiques conduites par certains États ou Régions, on peut observer une transposition des objectifs de la Stratégie de Lisbonne ou d'autres politiques européennes. Le Plan Marshall de la Région Wallonne, dans la formulation de ses objectifs généraux, est fortement inspiré de cette stratégie européenne<sup>41</sup>. Les programmes de gouvernement intègrent souvent ces objectifs également.

Plus largement, il semble que la SEE ait promu une pratique de comparaison, d'apprentissage mutuel et d'échanges, même si l'importation directe de modèles étrangers reste une utopie dans le domaine des politiques sociales.

De nombreux travaux ont mis en évidence un effet cognitif important : l'importation de concepts, de recettes et d'approches issus de la SEE dans les débats nationaux. Le vocabulaire politique s'en trouve affecté, même si l'usage de mots communs peut s'accompagner de divergences dans l'interprétation de ceux-ci. L'exemple de la flexicurité est très parlant à cet égard (Conter, 2011a).

Une autre transformation substantielle concerne le développement de statistiques harmonisées sur le marché du travail et les politiques de l'emploi. Plus d'une centaine d'indicateurs est associée à la stratégie européenne pour l'emploi. Ceux-ci sont élaborés par un groupe de travail spécifique du Comité de l'emploi et structurés selon les lignes directrices ; ils concernent principalement le marché du travail et les politiques de l'emploi<sup>42</sup>. Une base de données sur les politiques du marché du travail (PMT), gérée

---

<sup>41</sup> Le Plan Marshall succède aux « contrats d'avenir » dont les objectifs quantitatifs et qualitatifs étaient également influencés par les orientations européennes.

<sup>42</sup> Voir le site internet de la Commission pour une liste exhaustive.

par Eurostat et alimentée par les États membres, a été créée dès le début de la stratégie pour suivre les performances des États.

L'adoption d'indicateurs d'objectif a également contribué à changer la perception des priorités politiques. L'exemple le plus évident concerne sans doute l'importance accordée à l'augmentation du taux d'emploi au détriment de l'objectif de diminution du chômage (Salais, 2004 ; Zeitlin, 2005).

Enfin, dans certains États, des dispositifs concrets, souvent d'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui relèvent d'une approche à la fois active et préventive, sont présentés comme un résultat direct de la SEE (Plan d'aide au retour à l'emploi en France, Plan *Jobtonic* en faveur des jeunes chômeurs en Wallonie).

De nombreux travaux soulignent également la prise en compte de la dimension du genre comme un résultat de la SEE, notamment l'accès des femmes à l'emploi et l'articulation entre politiques d'accueil de l'enfance et politiques de l'emploi.

Trois ordres d'effets devront être distingués dans la suite de l'analyse : les effets sur les acteurs (la SEE donne-t-elle davantage de ressources aux acteurs, change-t-elle les rapports de force, apporte-t-elle un surcroît de légitimité à certains acteurs ?), sur les politiques publiques (en termes de référentiel, de procédure, d'instruments, voire d'institutions) et sur l'action européenne de la Belgique et de la Région wallonne (*upload* de priorités).

Il convient malgré tout de faire œuvre de prudence lorsque l'on cherche à établir les effets de la SEE sur les politiques nationales. Le lien de causalité est en effet difficile à établir. Souvent, le changement d'orientation des politiques de l'emploi, comme le renforcement de l'activation, était déjà présent avant l'adoption de la SEE. En outre, d'autres pressions, internes ou externes, peuvent avoir participé à ces évolutions. Les États ont depuis longtemps cherché leur inspiration dans des « modèles » étrangers ou reçu des recommandations d'organisations internationales (comme l'OCDE, cf. *infra*). La SEE constitue en quelque sorte une généralisation de cette pratique, dans une orientation particulière qui sera analysée dans la partie II.



## 7. QUESTION ET HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

Le cadrage théorique ici mobilisé pour l'analyse des effets et usages de la stratégie européenne pour l'emploi en Wallonie est certes large mais est à, notre sens, unifié. Il accorde une grande place aux acteurs tout en se distanciant des approches dites du choix rationnel qui considèrent le changement des politiques comme la résultante de comportements stratégiques d'acteurs sans accorder beaucoup d'intérêt au contexte de ces interactions ou aux effets d'apprentissage et de socialisation.

L'approche qui s'est ici progressivement construite rejoint d'une certaine manière l'ambition d'aborder les politiques publiques au travers du prisme d'analyse des « 3i » (idées, intérêts, institutions). L'objectif ultime de la démarche de recherche n'est pas d'établir une hiérarchie de relations causales mais de considérer que les idées, les acteurs, les institutions peuvent avoir des effets sur les politiques en considérant ces facteurs comme « *reliés et codépendants* » (Kübler, de Maillard, 2009 : 195).

Cet outillage théorique peut nous aider à élaborer nos question et hypothèses de recherche. La question de départ est la suivante : *comment une stratégie européenne, au départ non contraignante et qui n'engage formellement que des États, peut-elle produire des effets en Région Wallonne ?*

Cette question se justifie doublement. D'une part, dans le contexte du fédéralisme belge (cf. chapitre 4), une large part des compétences en matière d'emploi est exercée par les régions. L'exclusivité des compétences et l'équipollence des normes ne permettent aucun droit de regard ou d'autorité du niveau fédéral sur les politiques des entités fédérées. Il est donc légitime d'interroger les voies et la capacité d'influence de la SEE alors que seul l'État fédéral est formellement associé à l'élaboration de cette stratégie et est le seul destinataire des recommandations ou des pressions exercées dans ce cadre.

D'autre part, le contenu politique de la SEE présente des éléments de contradiction et de rupture avec le référentiel sectoriel de politique publique qui a longtemps prévalu en Wallonie (cf. chapitre 5). Les rapports de force politiques et syndicaux,

ainsi que la généralisation de la concertation sociale ont notamment contribué au développement d'un équilibre caractérisé par une sécurité sociale et un droit du travail forts, des politiques de démarchandisation du travail ou de retrait de la population active (préretraites, absence de fin de droits aux allocations de chômage), l'indexation des salaires sur l'évolution des prix, l'importance de l'emploi public et, de façon plus générale, de la présence d'acteurs publics dans l'économie. Ces éléments entrent, au moins partiellement en contradiction, avec l'orientation libérale et axée sur la compétitivité promue dans le cadre de la SEE. Ce décalage (*misfit*) constitue *a priori* un élément de résistance aux réformes associées à la SEE.

Pour qu'une influence de la SEE sur les politiques nationales et régionales soit envisageable, il faut dès lors que les acteurs de la politique de l'emploi, en ce compris les acteurs régionaux et de la concertation sociale, soient associés au développement et à la mise en œuvre de cette stratégie, qu'elle soit suffisamment convaincante pour faire évoluer les représentations des acteurs et/ou qu'elle modifie les rapports de force entre ces acteurs. Enfin, la SEE doit être utilisée par les acteurs de la politique de l'emploi pour produire du changement. Notre question de recherche sera dès lors traitée à travers les quatre hypothèses suivantes.

*Hypothèse 1 : la SEE induit des effets procéduraux qui amènent les acteurs à se concerter dans de nouveaux espaces sur la base de notions et de prescrits développés au niveau européen.*

La SEE, pour produire une influence, notamment au niveau régional, doit associer les acteurs de façon directe ou indirecte dans des forums ou des arènes et les amener à se positionner par rapport au discours européen sur l'emploi et à user des notions et de prescrits européens en les raccrochant à des enjeux nationaux spécifiques. Par cette association formelle, la SEE devient une dimension du débat intérieur.

A cet égard, on peut postuler que la symétrie des coalitions de cause portant la SEE au niveau européen et des coalitions gouvernementales en Belgique et dans

ses régions à partir de 1999 a facilité la mobilisation des acteurs autour de la SEE durant les premières années de celle-ci.

En outre, les activités politico-administratives induites par la SEE (rédaction de rapports, élaboration d'indicateurs, comparaison et évaluation des politiques) exigent, dans le contexte belge, des collaborations entre administrations et autorités politiques régionales. La SEE peut donc, de ce point de vue, avoir un effet structurant des relations entre entités fédérale et fédérées.

*Hypothèse 2 : la SEE est un espace de production de notions, de discours, de prescrits qui influence les représentations des principaux acteurs de la politique de l'emploi en Wallonie.*

Une condition d'influence de la SEE est une évolution des représentations relatives aux problèmes de l'emploi, à leurs causes et aux solutions politiques à mettre en œuvre, c'est-à-dire du référentiel sectoriel. Cette évolution passe par une socialisation politique des acteurs au nouveau discours européen. L'évolution des croyances est associée à une distanciation des rôles anciens (Dubar, 2006) et à un transfert de loyauté (Haas, 1958) qui se traduit par un changement de hiérarchie de valeurs des acteurs. On pourrait donc, si ces conditions sont réunies, observer dans le référentiel des politiques de l'emploi en Wallonie des éléments discursifs importés des messages développés dans le cadre de la SEE.

*Hypothèse 3 : la SEE influence l'agenda politique, en termes de timing et de contenu, et affecte, par ce biais, les rapports de force entre acteurs politiques ou de la concertation sociale.*

La SEE peut en effet influencer la décision politique si elle implique des modifications de l'agenda politique. La redéfinition des priorités et urgences politiques peut alors donner à certains acteurs, dont les intérêts correspondent à ces objectifs, une ressource supplémentaire en termes de légitimité. A l'opposé, elle peut défavoriser les acteurs aux intérêts opposés. Il s'agira donc d'évaluer les inégalités d'usage (cognitif, instrumental et de légitimation) de la SEE par les acteurs.

*Hypothèse 4 : la SEE est un levier de changement des politiques publiques utilisé par les acteurs et qui produit des transformations effectives des dispositifs et des régulations des politiques de l'emploi.*

Si la SEE est un cadre qui contribue à changer les représentations de certains acteurs et à modifier les équilibres de forces entre ceux-ci, alors elle peut être utilisée comme levier du changement des politiques publiques, et ce malgré les résistances et inerties au changement. Selon le degré de consensus possible, ces changements porteront sur l'ajustement des instruments de politique publique, sur les instruments eux-mêmes, voire sur les objectifs généraux de la politique.

La validation ou la falsification de ces hypothèses nécessite un travail en deux temps. Il s'agit d'abord de réaliser une sociogenèse de la SEE dans la mesure où tant son contenu que sa méthode sont susceptibles de produire, à travers les acteurs impliqués, des effets sur les politiques publiques. Ce travail de contextualisation fait l'objet des deux chapitres.

Ensuite, il conviendra de confronter les hypothèses avec les observations empiriques issues du travail de terrain. La section suivante détaille les différentes facettes de ce travail de terrain (analyse documentaire, entretiens, observation participante) et la partie II de la thèse présente les éléments de contexte national régional ainsi que les transformations associées à la SEE que nous avons pu observer en termes de procédures, de représentations, de comportements et stratégies d'acteurs et, enfin, de dispositifs concrets de politique publique.

## **8. TERRAIN ET MÉTHODES**

L'élaboration des réponses à nos questions de recherche s'est appuyée sur un ensemble de méthodes de collecte d'information (recherche documentaire, observation participante et entretiens semi-directifs). Les options choisies accordent une grande place aux acteurs, à leurs discours et à leur action concrète. On trouvera ci-dessous les « éléments de topographie » du terrain de la recherche

(types de documents, situations d'observation, nombre et types d'entretiens). Une annexe méthodologique (annexe 1) présente la justification de ces choix méthodologiques et présente quelques éléments théoriques et pratiques associés à ceux-ci.

### **8.1. Analyse documentaire**

Un travail de recherche commence en général par une vaste exploration de rapports, d'articles et d'autres sources écrites ; « *d'une manière ou d'une autre, il n'y a pas de recherche sans documentation* » (De Saint-Georges, 1995 : 9). Les documents sont à considérer selon une double perspective : ils peuvent être utiles car ils informent sur un sujet ou parce qu'ils constituent des objets d'analyse en tant que tel.

Chercher, trouver et sélectionner des documents ne peut se faire efficacement que si ces démarches sont réalisées en cohérence avec ses objectifs de recherche. Notre perspective à cet égard est double. Il s'agit d'abord de comprendre la stratégie européenne pour l'emploi, ses origines, son fonctionnement et son contenu, puis de saisir ses usages et son influence dans un espace géographique déterminé.

Aussi, notre recherche documentaire a d'abord été guidée par les questions classiques de délimitation du champ (quelles sont les règles, les acteurs légitimes, les procédures et les valeurs partagées ?) mais aussi par des questions plus précises qui portent sur l'histoire et le fonctionnement de la SEE, le contenu et valeurs de la SEE, l'influence des acteurs nationaux sur la SEE, la pression adaptative exercée dans le cadre de la SEE sur la Belgique, les avis et attitudes d'acteurs à l'égard de la SEE, les usages de la SEE par les acteurs, les résistances à la SEE, les effets cognitifs de la SEE, ses effets sur les équilibres entre acteurs, et enfin ses effets sur les politiques de l'emploi. Ces dix questions sont également devenues les critères de classement de la documentation. Plus tard, elles constitueront les grandes lignes du guide d'entretien utilisé lors des rencontres avec les acteurs (cf. *infra*). L'accès aux documents nous fut assez aisé en raison d'un investissement professionnel

dans le champ étudié (cf. *infra*). Pour partie, les documents nous arrivaient en flux continu. Il était d'autant plus important de les classer et les hiérarchiser.

Les documents disponibles sont de natures diverses. Il peut s'agir de documents officiels (décisions du Conseil, communications de la Commission, programmes de gouvernement,...), de documents administratifs (rapports d'activité, sites internet, manuels, définitions d'indicateurs,...), d'extraits de presse écrite ou audiovisuelle (les débats télévisés du dimanche midi), de documents produits par les acteurs (presse syndicale et patronale, mémorandums, presse associative), ou encore de toute une littérature grise qui regroupe par exemple des PV de réunions, des documents de travail, des versions préliminaires, des documents discutés mais non approuvés, des propositions d'amendements, etc. Il est donc utile de bien identifier les sources (cf. *infra*) et de les classer. Le tableau suivant reprend, de façon non exhaustive et illustrative, les principaux types de documents au regard des questions de recherche.

**Tableau 6. Classification des documents selon les questions d'analyse**

Objets et questions	Documents
Histoire et fonctionnement de la SEE	Documents officiels, publications de la Commission
Contenu et valeurs de la SEE	Documents officiels, littérature grise, communiqués, site de la Commission
Pression adaptative de la SEE sur la Belgique	Documents officiels, communiqués de presse, entretiens, programmes nationaux de réforme
Avis et attitudes d'acteurs à l'égard de la SEE	Presse syndicale et patronale, discours, mémorandums, tracts
Influence d'acteurs nationaux sur la SEE	Littérature grise, presse, discours
Usages de la SEE par les acteurs	Programmes électoraux, mémorandums, presse syndicale et patronale, communiqués de presse, entretiens dans la presse, rapports d'activité
Résistances à la SEE	Discours, mémorandums, programmes politiques, presse
Effets cognitifs de la SEE	Discours, communiqués de presse, publications institutionnelles, programmes nationaux de réforme, accords entre interlocuteurs sociaux
Effets sur les politiques de l'emploi	Décrets, rapports d'activité des SPE, communication des SPE, presse, programmes nationaux de réforme
Effets sur les équilibres entre acteurs	Programmes de gouvernement, accords conventionnels entre interlocuteurs sociaux

La documentation ainsi rassemblée permet d'appréhender les résultats des activités politico-administratives associées à la SEE (rapports, recommandations, voire changements législatifs ou réglementaires) mais une analyse des processus de construction et des usages du discours européens implique nécessairement, comme l'écrit Orianne (2005 : 159) de « *descendre dans le maelström* ».

## **8.2. L'observation participante**

L'accès au terrain, souvent qualifié de délicat ou difficile dans la littérature, a été grandement facilité par notre activité professionnelle. En effet, en tant que chercheur à l'IWEPS, nous avons été amené à participer dès 2001, comme « expert

détaché », à différents groupes de travail associés à la mise en œuvre de la SEE et du Fonds social européen. D'une certaine façon, pour reprendre encore les mots d'Orianne (2005 : 179), « *je ne cherchais pas un terrain, j'y habitais* »<sup>43</sup>.

Nous avons en effet participé entre 2001 et 2007 au dispositif « ENIAC » (pour *European Social Fund and National Action Plan Impact Assessment Cell*) issu du souhait de la Commission européenne de renforcer la cohérence entre les différentes programmations (fédérale et régionales) du Fonds social européen en Belgique et de les orienter en fonction des objectifs de la SEE<sup>44</sup>. Les missions relevant du dispositif étaient plutôt techniques. Il s'agissait pour l'essentiel de développer des indicateurs à partir des bases de données du FSE. Toutefois, les attentes à l'égard du dispositif (variables selon les entités) se sont progressivement élargies. Certains des experts ont été fréquemment convoqués ou invités à participer à des réunions ou groupes de travail sur des thèmes concernant le Fonds social européen ou la stratégie européenne pour l'emploi. Le tableau suivant présente quelques exemples de lieux ou groupes de travail qui impliquaient certains des experts ENIAC.

---

<sup>43</sup> En effet, dès avant la rédaction d'un projet de thèse, le directeur de mon institution m'avait encouragé à profiter de l'accès privilégié aux informations et des rencontres d'acteurs pour développer un travail d'analyse de ce processus nouveau que représentait la SEE. Ceci s'est traduit dans quelques publications sur le thème.

<sup>44</sup> Il est concrétisé par un accord de coopération signé le 9 mai 2001 entre la ministre fédérale de l'emploi et les neuf ministres présidents et ministres de l'emploi et/ou de la formation des différents gouvernements régionaux et communautaires du pays. Aux termes de cet accord de coopération, les missions de ce « dispositif interfédéral » sont les suivantes : « prendre en charge l'analyse de l'impact de la stratégie européenne pour l'emploi et du FSE (Objectif 3) sur les politiques belges et de jouer ainsi un rôle de prospective ; apporter un soutien au suivi de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi dans les politiques belges ; contribuer à la cohérence des contributions respectives des entités fédérales et fédérées afin d'améliorer la coordination par rapport au PAN » (Accord entre l'État, les communautés et les régions concernant la création d'un dispositif interfédéral ENIAC, Bruxelles, 9 mai 2001, article 2). Le cahier des charges des experts fut le suivant : « assurer le lien entre le suivi et l'analyse de l'impact du PAN et le suivi et l'analyse de l'impact de la programmation FSE (...) ; élaborer des indicateurs pertinents tant au niveau du PAN que du FSE ; développer un outil méthodologique de suivi et d'évaluation de l'impact du FSE sur le PAN ».



**Tableau 7. Aperçu des groupes de travail fréquentés dans le cadre de  
la mission ENIAC**

<b>Groupes de travail / réunions</b>	<b>Composition</b>	<b>Objet</b>
Comité de suivi du Fonds social européen	Administrations, cabinets	Approbation des priorités des programmes, des affectations budgétaires, des cahiers des charges de l'évaluation, des réallocations entre mesures
Comité technique de l'évaluation	Administrations, cabinets, consultants	Suivi de l'évaluation, conseil méthodologique, élaboration et vérification du respect du cahier des charges, analyse de l'impact du programme, du fonctionnement interne et de la cohérence aux politiques régionales et européennes
Animation thématique FSE	Administrations, experts	Mise en réseau et sensibilisation des promoteurs, apports méthodologiques. Exemples d'animations thématiques : égalité des chances, vieillissement actif, partenariat, auto-évaluation.
Groupe de rédaction du Cadre stratégique de référence national (CRSN)	Administrations, cabinets	Préparation du document présentant la stratégie de la Belgique en matière d'utilisation des fonds structurels au cours de la programmation 2007-2013
Groupe de travail Elaboration du Programme opérationnel FSE.	Administrations, cabinets	Définition du type d'actions et de projets éligibles au FSE en Wallonie et à Bruxelles, dans le respect du CSRN
Rencontres bilatérales Commission- autorité de gestion FSE	Cabinets, administration, Commission	Suivi du contexte socio-économique et adéquation des mesures FSE aux besoins régionaux, rapport sur la mise en œuvre et l'exécution financière des programmes, suivi de l'évaluation
Elaboration PAN / PNR	Administrations	Rédaction du programme national de réforme.
Bilatérales fédéral-régions	Administration fédérale, cabinets régionaux	Intégration des priorités régionales dans le PNR.
Groupe indicateurs PNR	administrations	Préparation des annexes statistiques des PAN et PNR
Groupe LMP	administrations	Alimentation de la base de données Eurostat sur les politiques actives de l'emploi
Comité accompagnement recherches et évaluation mi-parcours SEE	Administrations, cabinets	Suivi des recherches ou évaluations externes commandées par le min. fédéral dans le cadre du PNR
Préparation EMCO	Cabinets, administration fédérale	Réunions préparatoires à l'EMCO, élaboration des positions belges

Ce premier terrain nous a permis de découvrir les arcanes de ce que l'on nomme « la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi » et d'être plongé

pendant cinq années dans le jeu des experts, fonctionnaires et autres acteurs qui décodent, interprètent ou reformulent le prescrit de la stratégie européenne pour l'emploi<sup>45</sup>. Il a également permis d'être ponctuellement associé aux processus d'élaboration d'un plan d'action national pour l'emploi et d'évaluation du Fonds social européen.

De cette expérience à l'ENIAC, fut conservée, dans des cahiers de notes, la mémoire de plus d'une centaine de réunions, des synthèses de documents, des résumés de conversations téléphoniques, de conférences, de réunions informelles.

Cette première expérience d'observation s'articula rapidement à une seconde, à un niveau plus politique cette fois. Une proposition inattendue nous fut en effet adressée au début de l'année 2007. Il s'agissait de rejoindre le cabinet du Ministre-Président d'une entité fédérée<sup>46</sup>. Le cahier des charges ne fut certes pas clair dès le départ (il ne le fut d'ailleurs jamais), mais quelques tâches ou priorités furent suggérées : suivi de la stratégie de Lisbonne, tableau de bord de l'activité du gouvernement et relations avec les autres niveaux de pouvoir (en ce compris la préparation de gouvernements conjoints, essentiellement consacrés à l'emploi, la formation et au suivi du Plan Marshall).

---

<sup>45</sup> Dès la prise de conscience de l'intérêt de ce matériau travaillé quotidiennement, nous avons élaboré un projet de recherche, et nous sommes documentés, avec l'aide précieuse de J.F. Orianne<sup>45</sup>, sur l'observation directe et ses méthodes. Rapidement, une pratique systématique d'observation et de prise de notes fut adoptée (cf. *infra*).

<sup>46</sup> Eraly évoque les cabinets en ces termes : « *placés au cœur de la décision politique, les cabinets sont traversés par toutes les logiques de pouvoir qui structurent le champ politique, ce sont des microcosmes où s'affrontent et s'articulent les intérêts les plus divers et qu'affectent [différents] processus : le poids du symbolique, le stratégisme, les tendances paranoïdes... C'est dire que cette institution, une grande spécialité belge, offre une foule d'illustrations du glissement de la rationalité à la perversité* » (Eraly, 2002 : 222-223). Il énumère un ensemble de neuf missions. Le cabinet assure le secrétariat personnel du ministre. Il s'occupe du suivi et des contacts avec la presse (conférences de presse, interviews, annonces d'événements). Il entretient les rapports avec les parlementaires, les groupes d'intérêts et, plus largement, avec « la société civile ». Le conseil politique est une autre des missions essentielles du cabinet : « *il s'attache, dans le traitement des dossiers à ajouter aux critères proprement administratifs des critères d'opportunité politique (impacts sur l'image du ministre, conformité de la décision à la ligne du parti, acceptabilité de la décision par les instances et la base du parti, acceptabilité de la décision par les parlementaires, etc.)* » (Eraly, 2002 : 224). Le cabinet assure encore les consultations et concertations préalables à la décision (intercabinets, parti, organes consultatifs, etc.). Il contrôle les informations qui « remontent » de l'administration et assure les relations avec elle : injonctions, suivi des décisions, etc. Il peut assumer un rôle d'impulsion à des réformes. Enfin, un cabinet exerce de nombreuses tâches administratives, souvent en se substituant à l'administration (rédaction d'arrêtés, appel d'offres, etc.).

Nous avons accepté la proposition avec la ferme intention d'inscrire cette expérience, d'emblée envisagée comme limitée dans le temps, dans un projet d'observation et de recherche. Les semaines qui précédaient l'entrée en fonction furent mises à profit pour replonger dans la littérature relative à l'observation sociologique (voir annexe 1).

Les matières à traiter paraissaient tout particulièrement intéressantes. Elles offraient une prise directe sur les interactions entre les instances internationales concernées et un gouvernement. Elles donnaient aussi l'occasion d'avoir une vue d'ensemble sur les différentes activités d'un gouvernement et constituaient dès lors une opportunité intéressante d'analyse de référentiel « en action ». Pendant un peu plus de six mois, nous avons pu vivre, au jour le jour, la vie d'un cabinet ministériel avec tout ce que cela comporte de tâches routinières ou inattendues, d'événements festifs ou angoissants, de relations humaines ou autoritaires.

### **Encadré 3: Un terrain - le cabinet ministériel**

« Récapitulatif » - Notes personnelles dans le cahier de terrain (extrait)

*« J'ai ainsi pu accueillir, en compagnie du ministre, le secrétaire général de l'OCDE lors de sa visite (assimilée à une visite d'État) en Belgique ; j'ai participé à quelques-unes des multiples réunions de « staff » qui ponctuent la vie d'un cabinet, rédigé des notes pour le ministre sur des thèmes assez divers, mais généralement liés à l'emploi, à la formation ou à l'enseignement. Parfois, j'assistais à des briefings du ministre, je rédigeais à son intention des synthèses de documents trop volumineux pour qu'il puisse en prendre connaissance dans l'urgence, je répondais à des courriers, je l'informais de prises de positions d'organisations syndicales ou autres. Dans le même temps, j'étais chargé d'assurer, pour le cabinet, le suivi de la stratégie de Lisbonne. Ceci impliquait de fournir toutes les informations demandées par le fédéral sur les politiques réalisées en Communauté française et en Région wallonne dans les domaines de l'enseignement et de la formation, mais aussi la participation aux réunions de coordination autour du PNR et autres documents européens chez le Premier ministre ».*

La vie du cabinet fut aussi rythmée par la campagne en vue des élections législatives fédérales de juin 2007 qui nous donna l'occasion d'élaborer des notes sur la situation de l'emploi ou de préparer pour l'équipe communication différents débats radio ou télévisés. A presque chacune de ces occasions, il nous fut demandé « *des idées phares, des petites phrases et des chiffres choc* ». Le suivi des débats électoraux, en particulier ceux sur l'économie, l'emploi ou la formation, nous permettait d'identifier les différences et convergences exprimées par les représentants des partis politiques.

Cette expérience s'acheva en août 2007 du fait de la restructuration des cabinets communautaires et régionaux qui suivit les élections fédérales. Elle fut d'une durée suffisamment longue pour suivre toute la procédure de rédaction du Programme national de réforme 2007 (depuis la réunion bilatérale avec la Commission européenne jusqu'à l'élaboration du texte final), pour participer à la rédaction de la réponse de la Belgique à une consultation de la Commission sur la flexicurité, et pour suivre de près plusieurs dossiers tels que la réforme du système de prime à l'alternance, le renforcement de l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi ou la réforme du plan formation - insertion (PFI).

A chaque fois que les circonstances s'y prêtaient, nous nous sommes efforcé de réaliser une observation méthodique des événements et une prise de note systématique. Un « journal de terrain » fut tenu chaque soir. Il comporte la retranscription et l'analyse quotidienne des événements ou conversations, datant et référenciant les événements.

Les expériences d'observations furent passionnantes. La perspective de recherche a donné sens à des moments plus difficiles. Quelques moments clé évoqués ci-dessus (rédaction du Programme nationale de réforme, réponse au Livre vert de la Commission sur la modernisation du droit du travail) ont été éclairants et nous ont permis de répondre aux objectifs formulés en début d'observation : compléter la compréhension des mécanismes liés à l'activité administrative et politique entourant la stratégie européenne pour l'emploi, identifier les lieux où se discutent et s'élaborent les prises de position régionales ou nationales à l'égard des dossiers débattus au niveau européen, préciser comment sont élaborés et négociés les

documents liés à cet exercice (Plan d'action, indicateurs, sélection des bonnes pratiques, etc.), observer les mécanismes formels et informels de diffusion des orientations politiques de la SEE ; identifier et analyser les mots, les idées, les exemples à travers lesquels se reproduit et se diffuse le référentiel dominant

Néanmoins, toute observation est limitée, dans le temps et par la place de l'observateur. Rapidement, le constat que ces expériences d'observation ne prendraient qu'une place marginale dans la rédaction de la thèse a été établi. Elles furent une aide énorme à la compréhension mais limitées dans le travail de restitution. Une troisième étape s'impose dès lors, celle de la rencontre et des entretiens plus approfondis avec les acteurs. Elle fut également facilitée par les contacts et le réseau constitué durant les deux expériences ici évoquées.

### **8.3. *Entretiens de recherche***

Les entretiens avec les acteurs ont constitué la partie la plus enrichissante et la plus passionnante du travail de recherche. L'investissement en temps que demande une telle démarche (prendre rendez-vous, réaliser et retranscrire l'entretien) se justifie par la richesse du matériau construit.

Il nous est rapidement apparu que les acteurs qui maîtrisaient le mieux les principes et le fonctionnement de la stratégie européenne pour l'emploi étaient les membres des administrations directement associés aux différents exercices imposés par la SEE (rédaction de rapports annuels, négociations européennes, production d'évaluations ou d'indicateurs, échanges de bonnes pratiques etc.), qu'il s'agisse de la Commission ou des administrations fédérales et régionales. Mais les acteurs administratifs agissent sous la tutelle du pouvoir politique, même si comme on le verra les fonctionnaires bénéficient d'une autonomie significative en raison de leur expertise). Enfin, les interlocuteurs sociaux sont des acteurs importants de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ces différents acteurs devaient nécessairement appartenir à la liste des entretiens à réaliser.

Une première liste des acteurs à rencontrer a été établie sur la base de la topographie du champ (acteurs de la politique de l'emploi) présentée au chapitre 6. Cette liste initiale qui comportait une vingtaine de noms a été progressivement complétée sur la base des recommandations des personnes rencontrées. Les entretiens ont pris fin en vertu du principe de saturation c'est-à-dire à partir du moment où « *la productivité des observations et des entretiens décroît. À chaque nouvelle séquence, à chaque nouvel entretien, on obtient de moins en moins d'informations nouvelles. On a alors plus ou moins 'fait le tour' des représentations pour un champ d'investigation donné, ou parcouru l'éventail des stratégies relatives à une arène particulière* » (De Sardan, 1995 : 85).

Toute classification est arbitraire. Toutefois, on peut distinguer parmi les acteurs rencontrés ceux agissant au niveau wallon (ou de la Communauté française), national ou européen. De même, on peut différencier les fonctions de type politique, administrative, des interlocuteurs sociaux (tous interprofessionnels) et les opérateurs de formation ou d'insertion professionnelle, et des experts. Il est à noter que les frontières entre ces catégories sont relativement floues. Les membres d'organisations syndicales, par exemple, sont souvent amenés à gérer des dossiers relevant de différents niveaux de pouvoir. Ils peuvent être membre d'une régionale wallonne et, par exemple, siéger à la confédération européenne des syndicats. De même, les fonctions des individus peuvent évoluer dans le temps. Ainsi, au cours de la période étudiée, qui est d'environ dix années, un responsable syndical peut exercer des responsabilités dans un cabinet ministériel. De tels acteurs ont une connaissance précise de la stratégie européenne pour l'emploi et peuvent évoquer, au cours de l'entretien, des périodes au cours desquelles ils exerçaient des responsabilités différentes.

**Tableau 8. Entretiens réalisés selon le type d'acteur et le niveau de pouvoir**

	Européen	Fédéral	Wallon	Autre	Total
Acteurs politiques	3	3	4	1	11
Acteurs administratifs	14	10	3	1	28
Interlocuteurs sociaux	4	12	6		22
Opérateurs / ONG			3		3
Experts / académiques	2			2	4
Total	23	25	16	4	68

Le tableau ci-dessus présente la situation des acteurs rencontrés au moment de l'entretien<sup>47</sup>. Au niveau européen, les acteurs politiques (3) sont respectivement ministre de l'emploi, chef de cabinet adjoint d'un commissaire européen, et parlementaire. Les acteurs administratifs (14) sont issus de la Commission européenne, en particulier de la DG Emploi, du secrétariat général, du Fonds social européen ou de l'unité géographique qui s'occupe de la Belgique. Parmi ceux-ci, quatre ont (ont été) directeur ou directeur-général. Les interlocuteurs sociaux (4) sont experts auprès de BusinessEurope ou de la Confédération européenne des syndicats. Enfin, les deux scientifiques sont chercheurs à l'Observatoire social européen.

Au niveau fédéral, les acteurs politiques (3) sont membres ou ancien membres du cabinet de l'un ministre de l'emploi qui se sont succédés entre 2000 et 2011. L'un des acteurs a été chef de cabinet. Les acteurs administratifs (10) sont issus du SPF (ministère) Emploi, travail, concertation sociale, de la représentation de la Belgique et de la Banque nationale. Ils appartiennent en général au service des études ou membre de la direction. Parmi les interlocuteurs sociaux (12), nous avons eu l'occasion d'interviewer les secrétaires généraux des deux grandes organisations syndicales interprofessionnelles et un directeur général de la Fédération des entreprises de Belgique, ainsi que le président de l'un des organes de concertation sociale et des membres des services des études des organisations sociales.

---

<sup>47</sup> Certains ont changé de fonction depuis ou sont retraités.

Parmi les acteurs wallons rencontrés (16), quatre travaillent au cabinet d'un des ministres de l'emploi qui se sont succédé au cours de la période étudiée, et trois appartiennent au service public de l'emploi (directeur, service des relations internationales et conseiller en recrutement). En outre, six acteurs relèvent de la concertation sociale. Parmi eux, deux sont attachés au Conseil économique et social de Wallonie, deux sont experts des services d'études des organisations sociales. Un secrétaire général de la branche wallonne d'un syndicat et un président d'organisation patronale ont également été rencontrés. Enfin, un responsable d'un collectif contre l'exclusion et deux opérateurs de formation ont été interviewés. L'un dirige un centre de compétences, l'autre un centre d'insertion de publics peu qualifiés.

La catégorie « autre » reprend quatre entretiens réalisés auprès d'acteurs dont le regard analytique pouvait apporter des enseignements utiles à notre recherche. Il s'agit d'un responsable politique de l'OCDE, d'un chercheur qui a travaillé sur la flexicurité au sein de l'OIT, d'un chercheur d'un institut de recherche français qui a publié plusieurs articles sur la stratégie européenne pour l'emploi, et enfin, d'un responsable d'administration bruxellois qui côtoie ses collègues wallons dans le cadre de processus liés à la SEE.

Six des acteurs rencontrés l'ont été à deux ou à trois reprises sur une période de six ans, ce qui a permis de prolonger les discussions, de capter des évolutions dans les contenus de la SEE et dans l'attitude des acteurs. De nombreux autres ont été croisés à de multiples reprises à l'occasion de réunions ou de conférences, ce qui a parfois permis des échanges spontanés ou des transmissions de documents. De ces contacts répétés est souvent née une relation de confiance qui nous a permis de recevoir spontanément des documents, d'être inscrits dans des listes de diffusion électronique, ou de nous adresser à certains acteurs par mail ou téléphone pour obtenir une information factuelle complémentaire.

C'est ainsi que la recherche documentaire, l'observation participante et les entretiens réalisés dans notre recherche doivent considérés dans leur complémentarité, marquée par des allers-retours, plutôt que comme une succession d'étapes.





## **Chapitre 2**

# **La stratégie européenne pour l'emploi : origines et méthodes**

### **INTRODUCTION**

*« Notre insertion dans la nouvelle division internationale du travail n'a pas été optimale : nous avons négligé les marchés d'avenir en pariant trop sur les rentes de situation que nous avons gagnées dans les secteurs traditionnels ; le coût relatif du travail peu qualifié encourage les investissements de rationalisation et freine la création d'emplois dans les services ; nos systèmes d'emploi ont vieilli. Par là, il faut entendre l'ensemble complexe constitué aujourd'hui par le marché et la législation du travail, la politique de l'emploi, les possibilités de flexibilité interne ou externe à l'entreprise, les opportunités ou non fournies par l'appareil d'éducation et de formation, la protection sociale (...) »* (Commission européenne, 1993 : 11). Le diagnostic posé par J. Delors et les membres de la Commission européenne dans le Livre blanc *Croissance, compétitivité, emploi* en 1993 est sévère mais il ouvre le débat sur la nécessité de développer, au niveau européen, une action coordonnée en faveur de l'emploi.

Au milieu des années 1990, le chômage européen (UE 15) passe la barre symbolique des 10 %. Les promesses sociales du Traité de Maastricht (1992) - plus de croissance, plus d'emplois, moins de chômage grâce à l'Union économique et monétaire - ne sont pas réalisées et des drames sociaux comme la fermeture de Renault Vilvorde font donner de la voix aux critiques de l'Europe libérale. L'Europe apparaît toujours davantage comme une construction exclusivement économique et monétaire. Sa dimension sociale est tenue aux yeux de l'opinion.

La situation évolue, symboliquement du moins dans un premier temps, à l'occasion de la négociation d'un nouveau traité européen à partir de 1996. L'entrée programmée de nouveaux pays dans l'Union, dont la Suède, soucieuse de ne pas sacrifier son modèle social, et une succession de changements de majorité gouvernementale dans les États membres, déplaçant vers la gauche le curseur du Conseil européen, donnent aux partisans d'une stratégie coordonnée pour l'emploi l'opportunité de concrétiser leur projet de rééquilibrer la construction européenne.

Un large ensemble d'acteurs se mobilise alors de manière concertée pour inscrire dans le nouveau Traité, adopté à Amsterdam en 1997, un titre « Emploi » qui prévoit l'adoption d'objectifs communs à tous les États membres, ainsi que leur suivi et leur évaluation.

Ainsi, depuis 1998, les gouvernements européens s'entendent chaque année sur des orientations communes des politiques de l'emploi. Ils font rapport sur les réalisations, les résultats et la manière dont leurs politiques s'inscrivent dans les objectifs communs. Ces résultats sont analysés en commun ; les bonnes pratiques font l'objet de comparaison et de diffusion.

À l'occasion de ces échanges, de nouvelles approches sont élaborées et diffusées, un vocabulaire spécifique est utilisé - on parle ainsi d'activation, d'employabilité, de vieillissement actif, de flexicurité - et des diagnostics sont établis. Ces éléments contribuent à modifier la perception des problèmes et la façon d'envisager les solutions, bref à modifier les paradigmes de l'action publique dans les États de l'Union.

Certes, les politiques de l'emploi restent bien une compétence nationale. Le rôle de l'Union est de veiller à la coordination de leurs objectifs. La méthode adoptée a reçu le nom de « méthode ouverte de coordination ». La transformation des politiques des États ne passe pas par la contrainte mais par la comparaison, l'émulation, la pression par les pairs, l'échange de bonnes pratiques. Les recommandations adressées par le Conseil aux États dont les pratiques ne sont pas assez en adéquation avec les orientations européennes font partie de ces éléments de pression susceptibles de mener au changement.

Dans ce chapitre, l'apparition de la question de l'emploi à l'agenda européen est d'abord placée dans une perspective historique longue soulignant la place des questions

sociales et de l'emploi dans les contextes politique et économique de la construction européenne.

Les jeux d'acteurs, les rapports de force, les éléments de contexte économique et politique qui ont permis l'insertion d'un titre « Emploi » dans le Traité sont également analysés de façon approfondie. On insiste aussi sur l'éclatement, quelques années plus tard, de la coalition d'acteurs qui avait soutenu cette insertion, à l'occasion de l'élaboration puis de la révision de la Stratégie de Lisbonne.

Les éléments d'observation empirique sont soutenus par la mobilisation d'approches théoriques classiques des études européennes. Les apports des approches néofonctionnalistes et intergouvernementalistes dans l'explication de la naissance de la stratégie européenne pour l'emploi sont comparés.

La méthode et le contenu de la stratégie européenne pour l'emploi sont ensuite questionnés. Quelles sont les différents éléments de procédure qui ponctuent l'exercice annuel de la stratégie ? Quels sont les acteurs impliqués ? Comment a évolué cette méthode au cours des quinze années d'existence de la stratégie ?

## **1. L'APPARITION PROGRESSIVE DE LA QUESTION DE L'EMPLOI DANS L'AGENDA EUROPÉEN**

### ***1.1. Les débuts timides de l'Europe sociale***

Depuis le Traité CECA en 1951, diverses initiatives - plus ou moins ambitieuses - relatives à la régulation de l'emploi ont vu le jour en Europe<sup>48</sup>. Sans étendre à l'ensemble des secteurs économiques les dispositions prises en vertu du Traité CECA (reclassement des travailleurs, réduction du temps de travail, primes à la mobilité, financés par une cotisation sur la valeur, et prévention du dumping

---

<sup>48</sup> Pour un aperçu historique plus détaillé de l'émergence de la question de l'emploi dans l'agenda européen, on consultera e.a. Degimbe (1999), Cochoy et Goetschy (2009), Goetschy (1999b), Barbier (2008b) et Conter (2012b).

social), le Traité de Rome accorde à la Commission une mission de promotion de la coopération entre États membres dans les matières relatives à l'emploi, à la sécurité sociale et aux conditions de travail. En outre, le Traité proclame la libre circulation des travailleurs, proscriit toute discrimination basée sur l'origine nationale et affirme le principe d'égalité salariale entre hommes et femmes (Degimbe, 1999 ; Henni, 2001). Il porte également création du Fonds social européen (FSE) dont l'objectif initial est d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de compenser les pertes d'emploi liées au marché commun (Wathelet, 1995).

Les vingt années qui suivent l'adoption du Traité de Rome peuvent être qualifiées de débuts timides de l'Europe sociale (Barbier, 2008b). Dans une période de plein-emploi, *« les avancées sociales étaient censées découler naturellement des effets bénéfiques de l'intégration économique, dans un contexte keynésien où le social était pris en charge au niveau des États et les attentes européennes relevaient surtout d'enjeux économiques »* (Cochoy et Goetschy, 2009 : 450).

La crise économique et la croissance brutale du chômage à la fin des années 1970 ont conduit à une transformation des termes des débats européens en matière d'emploi. La dimension quantitative prend le dessus sur les questions d'amélioration des conditions de travail. Les réalisations concrètes sont cependant limitées. Un comité permanent de l'emploi (tripartite) est créé pour faciliter la coordination des politiques nationales de l'emploi mais son action se limite à quelques déclarations de principe (Goetschy, 1999b). Diverses initiatives sont prises par la Commission mais de façon fragmentée (Goetschy, 1999b). Outre la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, elle est à l'origine de plusieurs directives en matière sociale : sur les licenciements collectifs (1975), la conservation des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises (1977) ou la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur (1980).

Dans le même temps, plusieurs réformes du Fonds social européen seront entreprises (en 1971, 1977, 1973 et 1989) qui augmentent ses moyens (les fonds structurels seront doublés en 1989) et étendent progressivement ses domaines

d'action, en renforçant notamment la priorité accordée au développement des régions moins avancées.

Pour le reste, l'activité du Conseil se traduit en résolutions ou recommandations : résolution sur l'emploi des jeunes (1974), sur l'aménagement du temps de travail (1979), sur la lutte contre le chômage et la retraite flexible (1982), recommandation sur le temps de travail (1983), mais « *ces nombreuses prises de position ne pourront malheureusement être traduites en initiatives concrètes au regard d'une politique communautaire* » (Degimbe, 1999 : 101).

On peut conclure à ce stade avec Quintin et Favarel-Dapas que « *jusqu'à la fin des années 80, la question de l'emploi et du chômage est traitée au niveau européen de façon subsidiaire. Sous les effets des chocs pétroliers et de l'arrêt des taux de croissance élevés, le Conseil adopte des résolutions, les réformes du Fonds social européen s'efforcent de cibler les interventions sur les catégories les plus touchées par le chômage, des programmes pilotes explorent des voies nouvelles de création d'emploi (comme par exemple les initiatives locales). Mais toutes ces activités ne font que refléter les préoccupations et les axes d'intervention qui se dessinent dans les États membres sans que l'on puisse vraiment distinguer la spécificité ou la plus-value au niveau communautaire* » (Quintin, Favarel-Dapas, 1999 : 121-122)<sup>49</sup>.

## **1.2. Union monétaire et promesses sociales**

La perspective évolue vers la fin des années 1980 avec l'adoption de l'Acte unique européen (1986), de la Charte des droits sociaux (1989) puis du Traité de Maastricht (1992). Les projets de réalisation du marché et de la monnaie uniques s'accompagnent de promesses sociales. Barbier (2008b) voit dans cette période (qui recouvre les mandats de J. Delors à la tête de la Commission entre 1985 et 1995) un « âge d'or de la politique sociale ». On peut parler, à la suite notamment de Cochoy et Goetschy (2009 : 450-451) d'un « trade-off *entre les deux registres, où la promesse d'avancées sociales visait à faire accepter l'accélération des*

---

<sup>49</sup> Odile Quintin fut directrice générale de la DG Emploi, Relations industrielles et Affaires sociales de la Commission de 2000 à 2005.

*projets économiques concernant l'intégration des marchés, l'élaboration et la programmation d'une politique monétaire centralisée ».*

L'Acte unique donne au Conseil de nouvelles compétences dans le domaine social et institue le vote à majorité qualifiée dans des domaines tels que l'hygiène et la sécurité au travail<sup>50</sup> (alors que l'unanimité était requise jusque-là). Il permettra l'adoption de plusieurs directives<sup>51</sup>. Il institutionnalise également une forme de concertation appelée le « dialogue social européen » : son article 118 B prévoit que la Commission européenne s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux pouvant déboucher sur des « relations conventionnelles ».

Le Traité de Maastricht ouvre une nouvelle étape dans les relations entre les politiques économiques et sociales. Les dispositions sociales du Traité se retrouvent dans un protocole annexe (non signé par le Royaume-Uni), appelé « Accord à onze »<sup>52</sup>. Elles visent à étendre encore les compétences pour lesquelles le Conseil peut décider à la majorité qualifiée aux matières concernant le lieu de travail, les conditions de travail, l'information des travailleurs, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'intégration des personnes exclues du marché du travail. C'est en application de cet accord que le Conseil adopte par exemple la directive relative aux comités d'entreprise européens (Béthoux, 2004). Le protocole social prévoit également la possibilité pour les partenaires sociaux de conclure des accords collectifs qui peuvent être ensuite convertis en directives<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> La Commission avait proposé cette forme de vote dans de plus nombreux domaines (tels que la formation professionnelle, l'information et la consultation des travailleurs, l'égalité des chances) en remplacement de la règle de l'unanimité afin de pouvoir passer outre l'objection d'un ou quelques États. Ces propositions seront concrétisées avec le Traité de Maastricht en 1992.

<sup>51</sup> Ainsi, au cours des années 1989 et 1990, huit directives sont adoptées ; elles concernent les locaux de travail, les équipements de travail, la manutention des charges, la prévention contre les risques d'exposition à des agents nocifs ou l'amélioration de la santé et de la sécurité des travailleurs.

<sup>52</sup> Il s'agit de l'*opting out* britannique : ce pays ne s'oppose pas à ce que les onze autres États adoptent, pour eux, des dispositions communes en matière sociale. T. Blair mettra fin à ce régime en 1997 en adhérant au protocole social.

<sup>53</sup> De ce processus émergeront notamment les directives sur le congé parental (1996), le temps partiel (1997) et le contrat à durée déterminée (1999).

### 1.3. *Le Livre blanc, entre élan brisé et inspiration féconde*

En 1993, le Livre blanc inscrit les questions de l'emploi et du chômage dans l'agenda politique européen avec une insistance jamais atteinte jusque-là. Le contexte économique et social de l'époque explique en grande partie l'initiative (cf. *infra*). Le président de la Commission, J. Delors, voulait également susciter une mobilisation politique semblable à celle qui avait conduit à la mise en œuvre du marché intérieur.

*« On n'apportait pas ce qu'on avait annoncé. On était en 1992 et on avait annoncé des créations nettes d'emplois importantes, un sursaut de croissance. Et on avait en fait un ralentissement économique très marqué et une remontée du chômage qui a duré longtemps parce que la croissance n'a vraiment remonté en Europe qu'à partir de 95 ou 96. Donc, on était dans une phase très médiocre. Et cette déprime économique qui contredisait les promesses du grand marché intérieur a aiguillonné Delors qui a dit 'il faut qu'on fasse quelque chose'. Et quelque chose qui était très pragmatique, ce qui reflétait bien son état d'esprit.*

*Il fallait susciter la coopération entre pays. Ce n'est pas seulement qu'ils appliquent tous les mêmes règles, chacun dans son coin. Il y avait une espèce d'effort commun, de complémentarité dans l'effort, de concomitance qui était nécessaire pour mobiliser en quelques sortes les énergies ».*

Entretien, ancien conseiller de J. Delors, Cellule stratégique de la Commission européenne, décembre 2007.

Le Livre blanc a fortement influencé le contenu de la politique européenne en matière d'emploi. Il est parfois présenté comme le testament politique de J. Delors (Goetschy, 1999b) car il fut publié un an avant la fin de son mandat. La personnalité du président de la Commission et son engagement auprès des membres du Conseil dans la promotion du Livre blanc expliquent pour partie l'impact de ce document.

*« Il y a à la fois une question de profil politique : c'est l'œuvre du président. A ce moment-là, c'était vraiment... il était plus que primus inter pares, il avait une influence sur le collège et sur le Conseil qui était inégalée (...). Il a pu subjugué les chefs d'État et de gouvernement, en les prenant au coin du feu et en leur présentant un certain nombre de graphiques, très simples (...) On avait donné à Jacques Delors la possibilité (...) de donner le sentiment que, collectivement, les États de l'Union européenne pouvaient faire beaucoup mieux par rapport à la préoccupation du moment qui était*



*vraiment le chômage et la croissance. Et il y a eu un soutien à ce qui était à ce moment-là une intuition macroéconomique qui n'était pas tellement argumentée dans le détail ».*

Entretien, ancien conseiller de J. Delors, Cellule prospective de la Commission européenne, décembre 2007.

J. Delors présente ses constats au Conseil de Copenhague en juin 1993. C'est à la suite de cet exposé qu'il réussit, avec l'appui du Premier ministre danois Poul Nyrup Rasmussen, à convaincre les chefs de gouvernement de mandater la Commission de rédiger le Livre blanc.

C'est sous la présidence belge de l'UE, au cours du second semestre 1993, qu'est rédigé le Livre blanc<sup>54</sup>. Le gouvernement belge appuie l'idée de discuter directement du Livre blanc au Conseil européen afin d'éviter un blocage au Conseil des ministres des affaires économiques et financières (ECOFIN) : « *Armed with the mandate to prepare a White Paper, the Commission met with the Belgian government on the first day of its presidency. They agreed that the White Paper would be given priority during the presidency. They agreed, importantly as it would turn out, that since the call for the Paper had come from heads of government, it would go first to the European Council* » (Arnold, Cameron, 2001: 6)<sup>55</sup>.

Le contexte national belge est déterminant de cette option. Le gouvernement Dehaene I (sociaux-chrétiens et socialistes) est forcé, notamment par les critères de Maastricht, l'ampleur du déficit public et la récession en cours, d'adopter un programme d'austérité<sup>56</sup>. Il voit donc d'un bon œil le développement d'un programme de création d'emplois au niveau européen.

J. Delors expose dans ses mémoires les grandes lignes de son analyse. Celle-ci n'était pas seulement destinée aux chefs de gouvernement, mais aussi « aux

---

<sup>54</sup> Sur la présidence belge de l'UE en 1993, voir Franck, de Wilde d'Estmael (1994).

<sup>55</sup> De même, au sein du gouvernement belge, le suivi du Livre blanc est pris en charge par le cabinet du Premier ministre, J.-L. Dehaene, plutôt que ceux des Affaires économiques ou des Finances.

<sup>56</sup> Le « Plan global » adopté en 1993 a diminué les dépenses publiques et augmenté les recettes fiscales. Son impact sur le pouvoir d'achat avait été estimé à 1,2 % par les économistes de l'UCL (IRES).

*opinions publiques et aux acteurs économiques et sociaux qui, à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, discutaient de la répartition du gâteau national sans se préoccuper des générations à venir, ce qui avait deux conséquences : le chômage des jeunes et l'envoi au rebut des travailleurs âgés, ainsi que l'aggravation lente et sourde des problèmes de la sécurité sociale, notamment des retraites. J'avais résumé cela en une phrase : l'avenir de nos systèmes de protection sociale est menacé, à court terme par l'insuffisance de la croissance, à long terme par la détérioration préoccupante du rapport entre actifs et inactifs » (Delors, 2004 : 418-419).*

Le Livre blanc est avant tout un exposé théorique et le premier véritable discours européen sur l'emploi.

*« La Commission n'avait pas de discours très clair. C'était son premier discours. Il n'y avait pas de SEE. C'était la DG ECFIN qui, dans son rapport annuel, avait un passage sur l'emploi et la productivité. Mais il n'y avait pas de discours sur l'emploi, c'étaient les bases des préconisations sur l'emploi, largement du côté offre ».*

Entretien, ancien conseiller de J. Delors, Cellule prospective de la Commission européenne, décembre 2007.

Mais le Livre blanc constitue également un programme politique. Son objectif est de conduire à la création de 15 millions d'emplois<sup>57</sup>. Ce programme s'appuie sur un diagnostic des forces et des faiblesses de l'économie européenne. J. Delors mentionne en particulier le chômage de masse qui constitue une menace pour la cohésion sociale, la compétitivité qui s'est détériorée au début des années 1990, et le progrès technique qui entraîne des destructions d'emplois. Pour répondre à ces faiblesses, le Livre blanc préconise le développement de la formation tout au long de la vie, le renforcement de la flexibilité interne et externe, la réduction du coût

---

<sup>57</sup> Dans ses mémoires, Delors (2004 : 421) rappelle cet extrait du Livre blanc : « Ce Livre blanc a pour ambition de nourrir la réflexion et d'aider à la prise de décisions décentralisées, nationales ou communautaires qui permettront de jeter les bases d'un développement soutenable des économies européennes, apte à faire face à la compétition internationale tout en créant les millions d'emplois nécessaires ». Pochet et Degryse (2001) rappellent que la Commission avait annoncé l'objectif ambitieux de créer au moins 15 millions d'emplois et de réduire ainsi le taux de chômage de moitié d'ici l'an 2000.

du travail, mais également de grands travaux d'infrastructure créateurs d'emplois peu qualifiés et moteur de croissance.

Le Livre blanc ne doit pas être considéré comme le résultat d'une analyse économique globale et cohérente. Il relève d'une construction politique et intègre des mesures et des propositions susceptibles de recevoir l'adhésion des États. Arnold et Cameron (2001) indiquent que les rédacteurs du Livre blanc (Commissaires, directeurs généraux, cellule prospective et secrétaire général de la Commission) ont écarté des solutions comme la réduction du temps de travail ou la diminution des taux d'intérêt en raison d'une hostilité attendue du Conseil ECOFIN en général, et des gouvernements anglais et allemand en particulier, et qu'ils ont mis en exergue des solutions telles que l'accroissement de la flexibilité du travail et le développement du temps partiel. Un des auteurs du Livre blanc nous a témoigné du refus de J. Delors de mentionner la réduction du temps de travail dans le document :

*« On a eu des grosses disputes sur la question de la durée du travail. Il était très très furieux. Parce que j'avais laissé entendre que pour pouvoir flexibiliser le travail, il fallait accepter la perspective d'en baisser le temps, avec la perspective éventuelle d'une comptabilisation annuelle. La négociation sur la durée du travail devait s'engager en Europe pour que la réduction entraîne une amélioration de la productivité et, à ce moment-là, il était farouchement opposé à toute idée d'abaissement de la durée du travail. Il m'en avait beaucoup voulu (...). Il avait été fortement influencé par des économistes qu'il consultait, j'en ai pris connaissance plus tard, et qui l'avaient de manière très dogmatique mis en garde contre cet aspect malthusien de la réduction du temps de travail ».*

Entretien, ancien conseiller de J. Delors, Cellule prospective de la Commission européenne, décembre 2007.

Malgré tout, du fait de sa promotion de grands travaux d'infrastructure à financer par des emprunts publics, le Livre blanc a été et reste perçu dans l'imaginaire collectif comme un plan d'inspiration keynésienne. En effet, dans sa version originelle, le Livre blanc était une tentative de synthèse entre politiques de l'offre et politiques de la demande.

*« Est-ce que c'était keynésien ? Il y avait des éléments keynésiens, il n'y a pas de doute. Delors a toujours pensé (j'étais avec lui depuis 1981 quand il était ministre) qu'il fallait donner quelque chose à la demande. Même à*

*l'époque où l'économie française était dans une grave crise d'offre. Elle n'était pas compétitive.*

*Cela ne l'a pas découragé, devant une croissance molle, une conjoncture qui repart lentement, de se dire que, quand-même, s'il n'y a pas en face une perspective de débouché, s'il n'y a pas une anticipation de la part des entreprises qu'il va y avoir de la demande, elles n'investissent pas. Cela, c'était une conviction absolument keynésienne qu'il n'a jamais abandonnée.*

*Elle est présente dans le Livre blanc. Il doit se trouver là-bas ... (va chercher le Livre blanc) Les réseaux transeuropéens, voilà... (Il parcourt le livre)... 'D'ici à 1999, de mobiliser 67 milliards d'écus d'investissements'. Voilà, effectivement on a ici un programme relativement précis d'investissements, mais toute la partie qui disait comment on allait financer, cela a sauté. Il n'y a plus d'engagement financier ».*

Entretien, ancien conseiller de J. Delors, Cellule prospective de la Commission européenne, décembre 2007.

J. Delors n'a pas réussi à imposer dans sa totalité ce programme aux États. Au sommet de Bruxelles en décembre 1993, le Livre blanc est présenté directement au Conseil européen, comme envisagé par J. Delors et J.-L. Dehaene : « *In presenting it, [J. Delors] downplayed the cost of the proposals and focused the attention on the elements (e.g., flexible labor markets) that he knew would be regarded favorably by the most critical leaders such as John Major and Helmut Kohl. The leaders adopted the Paper and, after considering whether to refer it to Ecofin, as several leaders wanted, they accepted President Mitterrand's proposal that while the details could be left to Ecofin the heads of government and state would monitor the progress on the Paper on their future meetings* » (Arnold, Cameron, 2001: 7).

Les chefs d'État n'ont adopté qu'une version amendée du Livre blanc. Vu l'hostilité du Conseil ECOFIN, le Livre blanc a été amputé de deux chapitres essentiels qui concernent la création d'instruments européens en faveur de l'emploi et les emprunts pour soutenir les investissements en infrastructure.

J. Delors explique son échec par l'influence de la pensée économique orthodoxe sur les ministres des Finances : « *si le Livre blanc n'a pas été appliqué avec l'ampleur nécessaire, c'est à cause de la pensée unique. À cause aussi des ministres des finances (...). Ils voyaient leurs déficits publics augmenter alors qu'ils devaient les réduire et les ramener au-dessous de 3 % pour se qualifier pour*

*l'Union économique et monétaire. Ils disaient 'Comment expliquer qu'on s'endette au niveau européen -même légèrement- alors que chez nous, on doit se désendetter ?' » (Delors, 2004 : 426).*

Malgré tout, le Livre blanc eut le mérite de faire réapparaître la question de l'emploi dans l'agenda européen, précédant un courant de recommandations, de résolutions et de déclarations sur ce thème après 1993. Le Livre blanc amendé fut accompagné d'un plan d'action destiné à fournir un cadre de référence pour les politiques nationales (le *Brussels action plan 1993*<sup>58</sup>) dans lequel on peut trouver les prémices des orientations de la stratégie européenne pour l'emploi. Selon Van Riel et Van der Meer (2002: 4), en effet, « *This plan in fact already provided the rough outlines later codified in the Amsterdam Treaty (...) and all those measures were later incorporated into the first official guidelines for employment policy for 1998* ».

Néanmoins, malgré son importance politique, le Livre blanc ne constitue pas encore l'amorce d'une procédure formelle de coordination des politiques de l'emploi en Europe : « *One looks in vain in the White Paper for evidence that within only a few years a new complex, and multitiered process would come into being what would give the EU institutions an important role in the formulation, implementation and evaluation of employment policy in the member states* » (Arnold, Cameron, 2001:7). Cette amorce intervient au Conseil d'Essen l'année suivante.

#### **1.4. Le Sommet d'Essen (1994)**

L'emploi reste une priorité à l'agenda européen, notamment lors du Conseil européen d'Essen en décembre 1994 (le dernier présidé par J. Delors<sup>59</sup>) qui adopte

---

<sup>58</sup> Les grandes priorités du plan étaient : l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation, davantage de flexibilité des marchés du travail, modernisation de l'organisation des marchés du travail, diminution de la fiscalité et des cotisations sociales pour les travailleurs peu qualifiés, développement des politiques actives, etc. (Voir le *Bulletin des Communautés européennes* n°12/1993).

<sup>59</sup> La nouvelle Commission européenne, présidée par J. Santer, est investie en janvier 1995.

cinq priorités en matière d'emploi, inspirées du Livre blanc (Dehousse *et al.*, 1997), à traduire dans des programmes nationaux : i) l'investissement dans la formation professionnelle, essentiellement en faveur des jeunes, et dans la formation tout au long de la vie, ii) l'augmentation de l'intensité en emploi de la croissance (par la flexibilité du travail, une politique salariale restrictive et des initiatives locales pour l'emploi), iii) la diminution du coût du travail par une diminution des cotisations afin d'encourager les employeurs à engager des travailleurs peu qualifiés, l'augmentation de l'efficacité des politiques de l'emploi, par la réforme des services publics de l'emploi, iv) l'encouragement à la mobilité professionnelle et géographique et le développement d'incitants au retour à l'emploi des chômeurs et v) l'action en faveur de groupes défavorisés, en particulier les chômeurs de longue durée.

L'innovation d'Essen est l'importation dans le domaine de l'emploi de la méthode de « *monitoring* » développée pour les politiques économiques et instaurée par le Traité de Maastricht (1992). Les États sont en effet amenés à rédiger un rapport annuel sur la base duquel la Commission réalise un rapport général : « *Le Conseil européen demande aux États membres de traduire ces recommandations en matière de politiques nationales dans un programme pluriannuel tenant compte des spécificités de leur situation économique et sociale. Il invite le Conseil des ministres responsables des Affaires sociales et de l'Emploi et le Conseil Questions économiques et financières ainsi que la Commission à suivre attentivement l'évolution de l'emploi, à examiner les politiques correspondantes des États membres et à faire rapport chaque année au Conseil européen, pour la première fois en décembre 1995, sur les nouveaux progrès réalisés sur le marché de l'emploi* » (Conseil européen, 1994).

Cette procédure a un triple objectif, selon Goetschy (1999a) : augmenter l'efficacité des politiques de l'emploi, par leur mise en débat public et la comparaison des performances, intégrer les politiques économiques et de l'emploi grâce à la collaboration entre les conseils ECOFIN et des Affaires sociales autour de la rédaction ou de l'adoption d'un rapport annuel et, enfin, une plus grande convergence des politiques de l'emploi grâce à la surveillance multilatérale des évolutions et résultats.

Au-delà des déclarations de principe et des propositions de contenu politique, le sommet d'Essen franchit une étape en instituant des éléments de procédure : *« Essen marked a qualitative change in the formal commitment of the EU to the problem of unemployment and a shift from purely rhetorical encouragement to efforts to increase employment to a serie of procedures involving the establishment of objectives, guidelines and priorities, the elaboration of new programs and plans in the member states, and the subsequent monitoring of the efforts undertaken by the member states »* (Arnold, Cameron, 2001 : 8).

La stratégie européenne pour l'emploi, qui prend naissance trois ans plus tard, est inspirée de cette approche, tant en ce qui concerne le processus que les orientations politiques.

### **1.5. La conférence intergouvernementale de 1996**

L'idée d'une conférence intergouvernementale avait été énoncée au lendemain de l'adoption du Traité de Maastricht. Néanmoins, si un accord se dégage sur la nécessité d'approfondir la construction européenne, notamment en raison de l'adhésion prévue de nouveaux pays, les objets de cet approfondissement font l'objet d'appréciations diverses. Selon Franklin Dehousse, professeur à l'ULg et représentant du gouvernement belge à la CIG, *« pour certains États membres, les négociations concernaient surtout les deuxièmes et troisièmes piliers. Pour d'autres, elles avaient essentiellement un objectif institutionnel, à savoir la réforme des institutions communautaires avant les prochains élargissements. Pour d'autres encore, comme la Belgique, elles visaient d'abord l'approfondissement de la construction européenne, à commencer par les objectifs économiques et sociaux »* (Dehousse, 1997 : 3).

Les travaux de la CIG sont préparés par un groupe de réflexion<sup>60</sup>, mandaté par le Conseil, qui établit, au cours du second semestre 1995 un inventaire de points consensuels et rédige des propositions. Ces travaux sont publiés dans le rapport

---

<sup>60</sup> Le groupe de réflexion était composé de 17 membres. Le gouvernement belge était représenté par F. Dehousse.



« *Une stratégie pour l'Europe* » rendu public en décembre 1995 (Groupe de réflexion préparatoire à la CIG, 1995). S'agissant de l'emploi, le rapport reconnaît « *qu'il est nécessaire et urgent de répondre au défi de la création d'emplois qui représente une exigence pressante des citoyens* » (§ 56).

Sur les moyens de parvenir à cet objectif, le groupe rappelle les acquis et priorités de la politique européenne. Il souligne que « *l'augmentation de la compétitivité - qui est encouragée par l'Union européenne - est la clé pour la création d'emplois* ». Il prend acte également que « *certaines membres suggèrent que la compétitivité soit mentionnée à l'article B du Traité* ».

Mais le rapport montre aussi qu'au-delà de l'affirmation symbolique, les États restent divisés sur les objectifs d'une éventuelle politique européenne de l'emploi. Certes, les membres du groupe de réflexion s'inscrivent dans la continuité du Livre blanc et des orientations adoptées à Essen : « *Bien que l'Union n'ait pas de solution miracle à apporter au chômage, elle peut coordonner et mobiliser les efforts dans une direction commune. Le groupe considère donc qu'il convient de continuer dans la voie tracée par le Livre blanc sur la compétitivité et de poursuivre l'examen de la problématique de l'emploi engagée lors du Conseil européen d'Essen* » (*Idem*) mais deux visions de la compétence des politiques de l'emploi s'opposent au sein des représentants des États : « *Certains membres (...) préconisent (...) l'insertion dans le Traité sur l'Union européenne d'un chapitre sur l'emploi. De ce point de vue, il conviendrait, selon certains, de créer un haut comité de l'emploi, ayant le même rang que le Comité monétaire, et chargé de surveiller l'incidence des politiques et financements de l'Union sur la situation de l'emploi. Cela impliquerait un développement approprié de l'intégration économique et sociale de l'Union dans le respect total des dispositions de l'UEM* » (§59) ; « *À l'opposé, certains membres estiment que l'insertion dans le Traité de nouvelles dispositions sur la politique de l'emploi n'est ni nécessaire ni de nature à améliorer la compétitivité et la création d'emplois ; ils soulignent que la création d'emplois résulte d'une compétitivité et d'une flexibilité accrues de l'économie et de la réduction de la charge bureaucratique. Ils estiment en outre que la politique en matière d'emploi est un problème que les États doivent régler eux-mêmes* » (§60).



Lors de la CIG, seuls la Belgique, l'Autriche, le Danemark et la Suède déposent des propositions concrètes sur une politique de l'emploi développée au niveau européen (Dehousse, 1997). Ces propositions sont soutenues par la Commission<sup>61</sup>.

Ces propositions font l'objet de longs débats. La question la plus discutée est celle de l'utilisation de moyens financiers au niveau européen pour développer des politiques incitatives dans les États : *« ce chapitre emploi a fait toutefois l'objet de controverses jusqu'au dernier jour. La création de mesures incitatives heurtait certains États membres. Certes, de pareilles mesures ne permettent pas, en droit, d'harmoniser des dispositions nationales. Néanmoins, elles incitent les États membres à mener des réformes (...). Pour cette raison, des amendements ont été déposés fort tard, notamment par l'Allemagne, pour réduire le champ d'application de ces mesures. Ces amendements ont été obtenus par d'autres gouvernements, souvent contributeurs nets au budget communautaire, qui redoutaient de nouvelles dépenses. La portée du texte a ainsi été un peu réduite. En dehors de cela, le texte demeure très largement sous la forme initiale donnée en 1996 »* (Dehousse, 1997 : 5).

## 2. LES DISPOSITIONS SOCIALES DU TRAITÉ D'AMSTERDAM (1997)

Le Traité d'Amsterdam adopté en juin 1997 instaure une « stratégie coordonnée pour l'emploi ». Il déclare en effet que *« les États membres (...) considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action à cet égard au sein du Conseil »* (art. 109 N) et prévoit que l'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la

---

<sup>61</sup> Présentant un Pacte de confiance pour l'emploi devant le Parlement européen, J. Santer d'institutionnaliser la politique de l'emploi, initiée à Essen, par son inscription dans le Traité européen : *« Une procédure de suivi de la mise en œuvre de ces cinq priorités a été adoptée à travers les programmes nationaux multiannuels (...). Nous proposons que cette procédure soit renforcée par des recommandations du Conseil et de la Commission susceptibles d'inspirer, par exemple, la mise en œuvre des fonds structurels. Cette procédure de suivi devra être définitivement établie dans les institutions de l'Union à l'occasion de la conférence intergouvernementale »* (Discours du président de la Commission devant le Parlement européen, sur l'emploi en Europe, le 5 juin 1996).

définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté.

La priorité accordée à l'emploi ne remet toutefois pas en question les objectifs des politiques économiques et monétaires, même si ce choix, qui sera confirmé dans le Traité, peut limiter l'éventail des politiques de l'emploi : *« Depuis 1996, il existe un consensus entre les États membres pour ne pas rouvrir la discussion sur l'Union économique et monétaire, pendant la CIG, même si, récemment, les critères de convergence ont suscité des débats dans beaucoup d'États membres. Les défenseurs de l'UEM estiment qu'elle aura un effet positif sur l'emploi, la monnaie unique devant stimuler la croissance et la compétitivité de l'UE sur le marché mondial. Toutefois, selon certains, cette détermination de ne pas réviser les dispositions du Traité sur l'UEM entraîne certaines contraintes sur les moyens de combattre le chômage. Les programmes de convergence des États membres, visant à améliorer les finances publiques et à combattre l'inflation, limitent la portée de l'intervention publique et peuvent avoir un effet négatif à court terme sur la croissance économique »* (Dehousse et al., 1997 : 44).

L'introduction d'un titre Emploi dans le Traité peut paraître inattendue dans la mesure où l'objectif de la CIG était de préparer l'élargissement de l'Union et non d'élargir les compétences sociales. Selon certains observateurs, le thème de l'emploi est arrivé à l'agenda faute d'autre projet mobilisateur : *« it gained importance in the absence of a clear common vision of progress in other areas such as Common foreign and Security policy and institutional reform. Moreover in the absence of a clear vision of the future, employment acted as the few unifying projects which could easily be understood and endorsed by European citizens »* (Goetschy, 1999b: 124).

D'autres ont vu dans les mouvements sociaux du milieu des années 1990 (cf. *infra*), ainsi que dans le rejet par référendum du Traité de Maastricht par les danois ou son acceptation par une très courte majorité des français, les signes d'une méfiance des citoyens européens à l'égard de la construction européenne : les conséquences de l'union monétaire en termes d'emploi, de capacité d'intervention

publique et de services publics étaient perçues comme négatives par une part croissante de l'opinion<sup>62</sup>.

Les articles 109 N à 109 S du Traité institutionnalisent la procédure initiée à Essen. Ils prévoient l'adoption annuelle de lignes directrices pour l'emploi « *dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi* » (article 109Q §2). Ces articles sont présentés à la section 5 de ce chapitre.

Le Traité d'Amsterdam n'est ratifié par l'ensemble des États qu'en avril 1999. Néanmoins, la stratégie européenne pour l'emploi est mise en place en anticipant cette ratification du Traité dès décembre 1997. Cette mise en œuvre anticipée tient pour beaucoup à l'action conjointe des premiers ministres français et luxembourgeois (Barbier, Sylla, 2002). Le Conseil européen extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg, les 20 et 21 novembre 1997, adopte les premières lignes directrices<sup>63</sup>.

Les premiers plans d'action nationaux pour l'emploi sont rédigés en 1998. Sur cette base, la Commission publie des recommandations aux États membres, ouvrant ainsi un cycle d'activités politico-administratives qui se poursuit jusqu'à ce jour.

---

<sup>62</sup> « *Parviendra-t-on à la monnaie unique à la date fixée du 1er janvier 1999, alors que le nombre de chômeurs dépasse 18 millions au sein de l'Union européenne, qu'il continue à progresser dans certains États membres dont la France ? Le pourra-t-on sans provoquer une révolte majeure, alors qu'une partie croissante de l'opinion, venant ainsi grossir les rangs des eurosceptiques, impute aux disciplines qu'impose le respect des critères de convergence définis par le Traité de Maastricht l'atonie actuelle de l'activité économique ?* », interroge le quotidien français *Le Monde* le 4 octobre 1996.

<sup>63</sup> Les conclusions de ce Conseil sont libellées comme suit : « les dispositions pertinentes du nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam seront immédiatement suivies d'effet. Cette décision permet en pratique l'application anticipée des dispositions relatives à la coordination des politiques de l'emploi des États membres, dès 1998. Cette coordination se fera sur la base d'orientations communes portant à la fois sur les objectifs et les moyens -les 'lignes directrices pour l'emploi'- qui s'inspirent directement de l'expérience acquise dans la surveillance multilatérale des politiques économiques, avec le succès que l'on sait pour la convergence. Il s'agit, tout en respectant les différences qui existent entre les deux domaines et entre les situations de chaque État membre, de créer, pour l'emploi, comme pour la politique économique, la même volonté de convergence vers des objectifs décidés en commun, vérifiables et régulièrement mis à jour » (Conseil européen, 1997).

Plus qu'une procédure, la SEE est une occasion d'alimenter les débats sur l'emploi, sous différents angles, au niveau européen<sup>64</sup>. Elle évolue ensuite dans sa forme et dans ses objectifs. Son calendrier est collé en 2003 sur celui des grandes orientations de politique économique et son contenu est inséré dans la stratégie de Lisbonne en 2000, rebaptisée « stratégie Europe 2020 » en 2010 (cf. *infra*).

### **3. CONDITIONS POLITIQUES ET JEUX D'ACTEURS DÉTERMINANT L'ÉMERGENCE ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA SEE**

Quels sont les éléments de contexte qui permettent d'expliquer l'émergence d'une stratégie coordonnée pour l'emploi au niveau européen ? Selon Goetschy (1999b), un projet peut apparaître dans l'agenda européen à la suite de différents facteurs : la convergence d'intérêts politiques des États membres, le rôle particulier d'une instance supranationale (Commission, Parlement), le lobbying d'un groupe d'intérêt ou encore un effet de débordement (une politique dans un domaine induisant le développement de politiques dans un autre)<sup>65</sup>. Ces facteurs peuvent agir isolément ou de façon cumulative, voire coordonnée. Ils sont examinés dans les sections suivantes.

#### **3.1. Contextes socio-économiques et politiques nationaux**

Les contextes économiques et politiques sont déterminants dans l'émergence du Titre Emploi dans le Traité européen et du développement de la stratégie européenne pour l'emploi par la suite.

---

<sup>64</sup> Ainsi, lors du sommet de Vienne fin 1998, sept rapports sur l'emploi sont présentés par la Commission : outre le rapport sur l'emploi en Europe, le rapport conjoint sur l'emploi, les autres rapports portent sur les taux d'emploi, l'investissement public, les services publics de l'emploi, la comparabilité des statistiques, les possibilités de l'emploi dans la société de l'information, la modernisation de l'organisation du travail. La Commission demande aux États d'intégrer les dimensions stratégiques de ces rapports dans leurs futurs plans d'action pour l'emploi (Goetschy, 1999a).

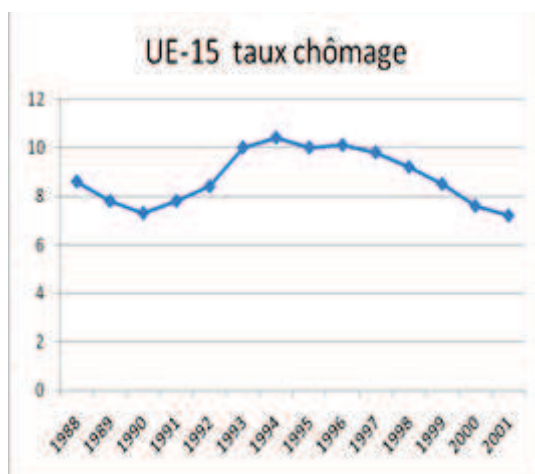
<sup>65</sup> Le concept de *spill-over* a été développé par Haas (1964). On parle en français « d'effet d'engrenage ».

D'abord, trois élections dans de grands pays, changent profondément le rapport de force au sein du Conseil en 1997-1998. Celles-ci vont transformer la formulation des intérêts par les États. En Angleterre, après les élections de mai 1997, Tony Blair et le New Labour rejettent les conservateurs, qui résistaient à toute avancée sociale au niveau européen, dans l'opposition. T. Blair est élu avec un programme qualifié de « troisième voie ». En France, les socialistes remportent les élections en juin 1997 et Lionel Jospin forme un gouvernement « de la gauche plurielle ». Enfin, un peu plus tard (septembre 1998) en Allemagne, Gerhard Schröder accède à la tête d'un gouvernement de coalition SPD-Verts, rejetant chrétiens-démocrates et libéraux dans l'opposition.

Ces changements de gouvernements renforcent la puissance des sociaux-démocrates au Conseil. On parle à cette époque de « vague rose » en Europe. On compte, avant le sommet d'Amsterdam, neuf chefs de gouvernement socialistes ou sociaux-démocrates ; les socialistes étant au total présents dans treize des quinze gouvernements de l'UE (cf. *infra*). Cette dominance sur le Conseil européen au cours de la seconde moitié des années 1990 est de courte durée. Elle prend fin progressivement à partir de 1999 avec l'arrivée à la tête d'un gouvernement de Guy Verhoofstadt (Belgique), José Maria Aznar (Espagne), José Manuel Barroso (Portugal), Silvio Berlusconi (Italie) et Anders Fogh Rasmussen (Danemark). Le vingt-et-unième siècle s'ouvre sur une nouvelle dominance libérale-conservatrice.

Mais le contexte socioéconomique est également d'une grande influence. Les gouvernements européens sont confrontés au mécontentement de leur opinion publique entre 1995 et 1997 en raison du chômage élevé. Alors que les pays européens avaient connu une croissance économique relativement forte à la fin des années 1980 (en 1988, le taux de croissance de l'UE-15 culmine à 4,2 %), le début de la décennie 1990 est marqué par un ralentissement de la croissance. On observe même une diminution du PIB en Europe en 1993. Cette évolution se marque dans les chiffres du chômage. Le graphique suivant illustre la montée rapide du chômage au début des années 1990 dans l'UE 15, puis son maintien à un niveau élevé pendant cinq ans. Cette tendance est similaire dans la plupart des pays.

**Graphique 1 : Evolution du taux de chômage (BIT) dans l'UE-15 (1988-2001)**



Source : Eurostat

La restructuration du groupe Renault, avec l'annonce brutale de la fermeture du siège de Vilvorde en Belgique en 1997, accentue les réactions de méfiance. Le comportement de la direction du groupe à l'égard des travailleurs du siège belge entraîne des grèves de solidarité dans plusieurs pays. Le conflit prend une réelle dimension européenne (on parle de la première « eurogrève ») et conduit à l'adoption en 2001 de la directive européenne sur l'information et la consultation des travailleurs (dite « directive Vilvorde »).

Dans ce contexte, comme évoqué plus haut, les promesses d'effets bénéfiques de la construction européenne, notamment du marché intérieur et de l'Union économique et monétaire, peinent à convaincre l'opinion<sup>66</sup>. Au contraire, l'Union économique et monétaire, le pacte de stabilité et de convergence, avec la limitation des dépenses publiques qu'il entraîne, sont souvent perçus comme l'une des causes du chômage : « *after the Maastricht IGC and the decision to prepare an Economic and Monetary Union, the European cause began to suffer from a legitimacy gap, showing in the Danish and French referendums and in an increasingly sceptical opinion* » (Visser, 2005 : 175).

---

<sup>66</sup> On se souvient de la phrase célèbre, attribuée à J. Delors, désabusé face au peu d'enthousiasme des européens : « *On ne tombe pas amoureux d'un marché intérieur* ».

### 3.2. *Stratégies et jeux d'acteurs avant le sommet d'Amsterdam*

Dans un contexte économique, institutionnel et politique donné, certains acteurs (individus, institutions, groupes d'intérêt) développent des stratégies d'influence de l'agenda politique. Il se forme ainsi des *coalitions de cause* au sens décrit par Sabatier et Jenkins-Smith (1993) (cf. *infra*).

Dès avant l'ouverture de la conférence intergouvernementale, à Turin en mars 1996, qui doit préparer un nouveau traité, l'idée de la prise en compte, dans l'agenda européen, des questions de l'emploi avait déjà fait son chemin. Plusieurs acteurs ont un rôle déterminant. Pour « tracer le titre Emploi » (Johansson, 1999), les rôles respectifs des partis politiques européens (partis, groupes parlementaires, réseaux et groupes de travail), de la Commission, du Parlement européen, des gouvernements nationaux et des interlocuteurs sociaux sont à considérer. Il faut également tenir compte dans l'analyse de l'élargissement, au 1<sup>er</sup> janvier 1995, de l'Union à la Suède, la Finlande et l'Autriche. Les représentants de ces pays, au cours de la phase de préparation à l'adhésion, sont associés à de nombreux débats européens.

#### 3.2.1. *Au sein des partis sociaux-démocrates et socialistes*

C'est au sein du Parti socialiste européen (PSE) que l'on trouve une importante mobilisation en faveur de l'insertion de l'emploi dans le Traité. Les déclarations officielles du PSE en témoignent. Ainsi, à la veille du Conseil d'Essen en 1994, les leaders des partis socialistes adoptent une déclaration soulignant que « *Europe lacks an effective employment policy* ». Un an plus tard, avant le Conseil de Madrid en décembre 1995, ils adoptent une autre déclaration sur la future conférence intergouvernementale qui stipule « *first and foremost the UE should be fully mobilized in the fight against unemployment* » (cité par Johansson, 1999 : 89). Si la déclaration souligne que la responsabilité première en la matière revient aux États, il est affirmé que les politiques nationales peuvent être rendues plus effectives par une coordination européenne. Cet engagement en faveur du développement d'une coordination européenne en matière d'emploi découle de travaux préparatoires, de groupes de travail et de l'investissement personnel de certains leaders.



Le groupe de travail « *European Employment Initiative* » (EEI) est lancé lors d'une réunion de leaders socialistes au Portugal en septembre 1993, en présence de J. Delors, de leaders de partis et de chefs de gouvernements. Le groupe confie sa présidence, sur la proposition de Felipe Gonzales et Ingvar Carlsson, à Allan Larsson qui fut ministre suédois des finances en 1990-91, puis président du Swedish Labour Market Board. Pour Carlsson, le PSE devait être renforcé et l'emploi constituait une thématique mobilisatrice<sup>67</sup>.

L'objectif du groupe EEI est de préciser la position du PSE sur l'emploi, dans la perspective de la future CIG et celle des élections européennes de 1994, mais surtout du Conseil de Bruxelles de décembre 1993 qui sera amené à approuver le Livre blanc.

Selon Johansson (1999 : 90), « *the EEI is said to have been one of the most important working groups ever set up within the PES* ». Le rapport « *Put Europe to Work* » (décembre 1993) produit par ce groupe, connu sous le nom de « Rapport Larsson » est publié avant le Conseil de Bruxelles. Ce rapport est approuvé, en même temps que le projet de Livre blanc de J. Delors, lors de la conférence des présidents du PSE à Bruxelles le 9 décembre 1993. L'Europe y est présentée comme une entité économique, mais l'apport de ce rapport dépasse son contenu : « *the most important outcome of this report was the personal contacts created during the process of drafting it, and the resulting impact on parallel activities within both the PES and the EU* » (Johansson, 1999: 90)<sup>68</sup>.

Ce travail fait surtout d'A. Larsson le spécialiste et le leader des socialistes européens en matière d'emploi : « *Having given his name to the document, Larsson built consensual knowledge and support for various policy proposals* » (Johansson, 1999 : 91).

---

<sup>67</sup> I. Carlsson et A. Larsson ont joué un grand rôle dans la préparation de la Suède à l'adhésion à l'Union avant 1995. Lors du lancement de l'EEI en 1993, la Suède n'a pas encore rejoint l'UE. Le gouvernement social-démocrate de Suède au début des années 1990 était mis sous une forte pression. L'opinion craignait que l'adhésion ne signifie la fin du « modèle suédois de protection sociale ». La réponse du gouvernement Carlsson a été de tenter d'exporter en UE ce modèle et de poursuivre, au niveau européen les objectifs de plein-emploi et d'un niveau élevé de protection sociale (cf. *infra*).

<sup>68</sup> A. Larsson avait en effet rencontré, dans le cadre de la préparation du rapport du groupe de travail, les présidents de parti, les Premiers ministres, les représentants de la Commission et de la CES, ainsi que le président du PSE, Willy Claes, à l'époque ministre belge des Affaires étrangères alors que la Belgique présidait l'Union européenne.



### 3.2.2. *Au sein du parti populaire européen*

Le soutien au Titre Emploi ne constitue pas une priorité au sein du PPE lors de la préparation de la CIG. Les leaders européens conservateurs et sociaux-chrétiens sont divisés sur la question : « *Employment was one of the most difficult issues for the EPP, since the member parties were ideologically divided. The ideological balance had shifted to the right with the membership of conservative parties, advocating further market liberalization* » (Tallberg et Johansson, 2008 :25).

Les partis conservateurs comme le Parti populaire espagnol ou le Parti modéré de Suède plaident pour davantage de dérégulation et de flexibilité, alors que les partis sociaux-chrétiens traditionnels des pays du Benelux soutiennent le renforcement du « Modèle social européen » et l'instauration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi.

L'Allemagne du chancelier Kohl se trouve dans une position intermédiaire. Pour Tallberg et Johansson (2008), le soutien officiel du PPE au Titre Emploi durant la Conférence intergouvernementale en 1996 constitue une position de compromis interne et résulte du constat de la difficulté politique de s'opposer à une avancée en matière d'emploi sur la scène européenne, eu égard notamment à la force politique des socialistes du moment. Dans le même temps, le PPE rappelle l'importance du principe de subsidiarité en matière de politique sociale.

### 3.2.3. *Les organisations syndicales*

Les réflexions menées par les syndicalistes européens sont fortement inspirées par celles des sociaux-démocrates scandinaves. Un groupe d'influence souvent évoqué est le SAMAK, une coordination qui rassemble les leaders politiques et syndicaux de ces pays. A. Larsson y est actif, notamment au sein du groupe sur la politique économique. Le SAMAK a aussi un groupe de travail qui réfléchit à la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996-97.

Comme le fait remarquer Johansson (1999), le titre du rapport « *Put Europe to work* » de l'EEI n'est autre que la traduction d'un rapport du SAMAK « *Sätt Europa i arbete* » rédigé sous la présidence d'Allan Larsson.

La Confédération européenne des syndicats adopte une stratégie particulière à l'égard de l'Union économique et monétaire et du projet de SEE. Elle se sert de la première pour faire avancer la seconde : « *While deeply critical of the EMU, the European Trade Union Confederation (ETUC) adopted a complex strategic response to monetary union, focusing not simply on criticism but also proposals for correction* » (Jenson, Pochet, 2002: 5).

La CES ne se place donc pas en opposition à l'UEM, mais présente celle-ci comme une étape nécessaire à davantage d'intégration européenne et comme un moyen de garantir l'implication des Allemands dans le processus d'intégration. « *The ETUC's position helped to keep open discursive space for talking about and pushing for employment (...). Rather than slamming monetary union, the ETUC systematically called for more attention to employment* » (*Idem*). La position de la CES sur cette question est en phase avec celle d'A. Larsson qui, dans un rapport préparatoire à la CIG intitulé « *A European Employment Union – to make EMU possible* », défend l'idée qu'une politique de l'emploi forte est un moyen de contribuer positivement à l'UEM en augmentant la performance du marché du travail (cf. *infra*).

Cette stratégie se traduit dans les jeux d'alliance et de pression de la CES. Outre ses liens avec des groupes comme EEI ou SAMAK, la CES entretient des relations plus officielles avec des députés au Parlement européen (au sein de l'*intergroup on trade union*) et avec la Commission européenne, en particulier la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion (DG EMPL, ancienne DG V, dirigée à partir de mai 1995 par A. Larsson). La CES, comme la plupart des syndicats nationaux, est favorable au titre Emploi. Elle appuie encore l'initiative à travers les organisations nationales qui sont liées à des représentants au sein du groupe de réflexion préparant la CIG (Johansson mentionne par exemple la proximité du représentant suédois à la CIG, Gunnar Lund, et du syndicat LO), ou à travers des contacts individuels avec des parlementaires européens ou des responsables gouvernementaux proches des organisations syndicales<sup>69</sup>. Les contacts syndicaux passent donc autant par les canaux gouvernementaux que transnationaux ou par les institutions européennes.

---

<sup>69</sup> Johansson (1999) fait référence à des hommes politiques nationaux au « passé syndical » comme Poul Nyrup Rasmussen, Jean-Claude Juncker ou Wim Kok. On peut ajouter le nom de J.-L. Dehaene, issu de l'Algemeen Christelijk Werknemersverbond (ACW).

**Tableau 9. Groupes et organisations de la mouvance sociale-démocrate ou socialiste actifs en faveur de la création d’une stratégie coordonnée pour l’emploi (1993-1997)**

<b>Groupe organisation -</b>	<b>Composition</b>	<b>Objectif</b>	<b>Réalisation - output</b>
SAMAK	Leaders des partis sociaux-démocrates et des organisations syndicales scandinaves	Coordination transfrontalière sur les questions d’emploi	Rapport « <i>Sätt Europa i arbete</i> »
European employment initiative (EEI)	Groupe de travail composé des représentants des présidents de partis, du président de la Commission, du groupe PSE au PE, de la Confédération européenne des syndicats (CES).	Élaboration de propositions du PSE pour les élections européennes 1994, accompagnement du Livre blanc, préparation de la CIG	Rapport « <i>Put Europe to work</i> » (1993-94)
« Groupe des Sherpas »	Représentants des présidents de partis, des leaders de gouvernement, président du groupe PSE au Parlement européen	Coordination préparatoire aux Conseils européens et à la CIG	
Party’s leaders conference	Présidents de partis, chefs de gouvernement, 2 commissaires européens, président du groupe PSE au Parlement européen, président et secrétaire général du PSE	Coordination permanente	Décembre 1995 : Déclaration sur la future CIG insistant sur l’emploi

Source : D’après Johansson (1999), Barbier et Sylla (2004), Goetschy (1999b) et nos entretiens.

#### 3.2.4. La Commission européenne

La Commission européenne est également active et est sollicitée pour l'introduction d'un titre Emploi dans le Traité. Comme on l'a noté, le calendrier du groupe EEI et celui de la Commission sont identiques. La rédaction du rapport Larsson, comme celle du Livre blanc, a lieu au second semestre 1993. Les contacts entre l'équipe de J. Delors et le groupe Larsson sont étroits. Delors participe aux réunions des socialistes européens, ce qui lui permet de capter leur adhésion à différentes initiatives politiques. Des proches conseillers de Delors, comme Jérôme Vignon qui dirige le service d'étude prospective de la Commission, participent à l'EEI.

Lors de la préparation de la CIG, les deux représentants de la Commission soutiennent l'insertion du titre Emploi dans le Traité : « *the European commission concluded that employment should be seen as a joint responsibility and that the Treaty should provide the basis for a common strategy on employment policy (...) All our initiatives have been undertaken because political reality forced them (...). The existing Treaty provisions are inadequate, leading to an imperfect and patchy response to the challenges that we face* » (Larsson, 1996: 735-736). La position de la Commission est fortement influencée par l'arrivée de Larsson comme nouveau directeur général à la DG Emploi. Les rapports de force internes facilitent également cette prise de position (neuf commissaires sont socialistes).

#### 3.2.5. Le Parlement européen

Le Parlement européen joue un rôle significatif dans l'élaboration de l'agenda de la Conférence intergouvernementale. Le groupe de réflexion préparatoire à la Conférence intergouvernementale compte deux parlementaires européens en 1996. Il s'agit de la première association directe du Parlement à une structure formelle préparant une CIG. En ce sens, pour Hix (2005), le Traité d'Amsterdam constitue, en termes institutionnels et politiques, une victoire pour le Parlement européen. En ce qui concerne la SEE, il est toutefois paradoxal de constater que le Parlement a contribué à faire aboutir un processus dans lequel il ne sera que très peu impliqué.

L'un des deux membres de la CIG représentant le Parlement européen est Elisabeth Guigou, socialiste française, qui, avec son groupe, est un important soutien à G. Lund, comme le confirme le représentant du gouvernement suédois : « *Referring to Guigou, Lund said that when he first launched the idea of an employment chapter in the reflection group, she gave her immediate support. He noted that there was a 'party-political network' behind the support given by the socialist MEP, pointing out that the idea reached the PES group and the EP itself through the PES* » (Johansson, 1999: 94).

Après l'élargissement de 1995, les députés sociaux-démocrates suédois relayent également la revendication d'un titre Emploi.

### 3.2.6. *Les gouvernements nationaux*

Alors que l'on pouvait s'attendre à ce que les gouvernements constituent les acteurs principaux du débat, nous avons vu qu'avant, puis en parallèle à la Conférence intergouvernementale, des coalitions de cause se forment pour ou, dans une moindre mesure, contre l'insertion d'un chapitre emploi dans le Traité. Les gouvernements se montrent finalement peu actifs sur ce thème avant le groupe de réflexion (septembre à décembre 1996) et la CIG.

C'est finalement l'appartenance politique des chefs de gouvernement qui permet de distinguer les positions. Alors que la plupart des chefs de gouvernement, soit socialistes, soit sociaux-chrétiens, des pays du Benelux, soutiennent le titre Emploi, plusieurs autres gouvernements se montrent au départ opposés ou sceptiques. C'est le cas avant 1997 des gouvernements anglais (de J. Major), français (d'A. Juppé) et allemand (d'H. Kohl).

Bien que le gouvernement allemand soit réputé hostile à l'insertion du titre Emploi dans le Traité<sup>70</sup>, il semble que l'attitude de ce pays fut finalement plus réaliste et conciliante. Le chancelier Helmut Kohl déclare ainsi lors du sommet de Dublin en décembre 1996 (où un premier *draft* du Traité, incluant le titre Emploi, est approuvé) qu'il est pragmatique et qu'il considère, vu le rapport de force (majorité socialiste au Conseil et

---

<sup>70</sup> Pour Jenson et Pochet (2002 : 6), par exemple, « *France, the United Kingdom, Germany and Spain were all governed by right-wing governments. They were not willing to believe that the experience of a small open economy in promoting both a competitive position and employment could be transferred, or they simply did not want to hear about employment* ».

dans l'une des chambres législatives allemandes où siège une majorité de parlementaires SPD ou de gauche), que le titre Emploi est impossible à arrêter. Plus précisément, le représentant allemand CDU au sein du groupe de réflexion préparant la CIG, Elmar Brok, affirme avoir obtenu un feu vert du chancelier pour le titre Emploi (Johansson, 1999).

L'attitude des gouvernements français et anglais évolue du fait des élections nationales organisées dans ces pays en 1997. Le gouvernement anglais était résolument hostile à une stratégie coordonnée pour l'emploi (J. Major avait annoncé un veto). Comme on l'a vu, l'arrivée de T. Blair induit un changement politique considérable sur la scène européenne.

Durant et au lendemain de la campagne législative, L. Jospin se montre fort exigeant par rapport au titre Emploi : « *Lionel Jospin, flexing his electoral muscles, threatened to reject the stability pact unless an employment Title were added to the Treaty of Amsterdam* » (Jenson, Pochet, 2002 : 6). Le soutien du nouveau gouvernement français, dirigé par L. Jospin, au titre Emploi est tel que de nombreux acteurs en France présentent la stratégie européenne pour l'emploi comme une réalisation française (voir les entretiens cités par Barbier, Sylla, 2002).

Parmi les autres pays soutenant résolument le titre Emploi, on compte, à côté des pays scandinaves, l'Autriche, les pays du Benelux, l'Irlande et l'Espagne de Felipe Gonzales (son successeur sera moins enthousiaste).

Les pays du Benelux formalisent leur soutien à cette proposition dans un mémorandum commun en vue de la CIG (cf. *infra*). La Belgique semble avoir joué un rôle important de soutien à la Stratégie européenne pour l'emploi : « *Likewise the Belgians have been active in the PES for employment, and as a traditional Christian democrat, the Belgian prime minister, Jean-Luc Dehaene, belonged to the protagonists of an employment title (...) The Belgian representative in the reflection group, Franklin Dehousse of the Walloon socialist party, supported an employment title. As a result, he became one of the allies closest to the Swedish representative, Gunnar Lund, who launched a proposal in the reflection group in September 1995* » (Johansson, 1999: 96-97).

Les deux familles politiques formant la coalition fédérale au début des années 1990 en Belgique sont favorables à la SEE. Le Premier ministre belge, J.-L. Dehaene, tout

comme son homologue luxembourgeois, également à la tête d'un gouvernement de coalition de centre-gauche, sont relativement isolés au sein de leur groupe politique européen, le PPE (cf. *supra*).

On notera qu'au Grand-Duché de Luxembourg, qui hérite de la présidence du Conseil en juillet 1997, J.-C. Juncker est à la fois Premier ministre, ministre de l'Emploi et ministre des Finances. Sa position de membre des conseils ECOFIN et Emploi lui permet de travailler à un consensus autour des objectifs du sommet de Luxembourg (en novembre 1997). Ce travail a été amorcé sous la présidence précédente et a nécessité plus de deux cents réunions préparatoires (Barbier, Sylla, 2002 ; Jenson, Pochet, 2002).

Pour les gouvernements favorables à une SEE, celle-ci est souvent présentée comme un moyen de rééquilibrer l'Europe en renforçant la politique sociale. Il ne s'agit nullement pour autant d'une remise en cause de l'union monétaire ou du pacte de stabilité. Ainsi, les gouvernements socialistes apportent leur soutien au titre Emploi à condition que les critères de convergence restent inchangés (Johansson, 1999).

### **3.3. Une SEE aux paternités plurielles**

Lorsqu'on pose aux acteurs de la politique de l'emploi dans différents pays la question de l'influence déterminante sur la naissance de la SEE, les réponses reçues sont multiples. Certains insistent sur la volonté du gouvernement français en coalition avec d'autres, dont le gouvernement belge ; d'autres mettent en évidence les origines scandinaves de la stratégie ; d'autres encore soulignent la maturation du débat sur l'emploi depuis le Livre blanc ; enfin, certains soulignent l'influence déterminante des différentes élections législatives en Europe en 1997.

L'histoire officielle de la SEE fait référence au Livre Blanc comme élément fondateur<sup>71</sup>. Cette référence permet de neutraliser ses origines réelles, de la décontextualiser politiquement (ne pas la lier à la « vague rose ») et de donner à la Commission et au Conseil une paternité officielle, alors que, comme nous l'avons vu, les jeux d'acteurs

---

<sup>71</sup> Voir par exemple la brochure de la Commission « La stratégie européenne pour l'emploi. Un plus grand nombre d'emplois de qualité pour tous » (publiée en 2009).

ont concerné un ensemble plus vaste d'acteurs individuels et collectifs, plus ou moins institutionnalisés, dans un contexte politique favorable.

La plupart des organisations ou groupes agissant au niveau européen et qui ont été impliqués dans la définition de la future stratégie coordonnée pour l'emploi sont à considérer à la fois comme une arène (lieu de négociation) et comme un acteur (agissant pour une cause). Il s'agit d'abord de convaincre, en interne, une institution ou une organisation d'adhérer au projet pour profiter ensuite du poids politique de celle-ci dans le débat une fois sa ligne adoptée. Il en va ainsi du PSE, de la Commission, du Parlement, qu'il s'agit, pour les promoteurs du titre Emploi, autant de convaincre, dans un premier temps, que de s'allier, dans un second temps : *« EU institutions were instrumental in bringing the employment title forward, mainly through activists in the advocacy coalition favouring this cause. The EU institutions might be conceived of being both carriers of their own strategies and access points for other activists. Those advocating an employment title built support not only through the intergovernmental machinery, mainly the Council and the European Council, but also through the Commission and the EP. It should be pointed out that both the Commission and the EP had been represented in the PES working group on employment, the EEI »* (Johansson, 1999: 93).

### **3.4. Les coalitions de cause au lendemain d'Amsterdam**

L'inscription d'un titre Emploi dans le Traité est donc à considérer pour partie comme une victoire des socialistes européens auxquels on peut associer quelques acteurs démocrates-chrétiens (comme J.-C. Juncker). Comme nous l'avons vu, un travail efficace de coordination et de préparation, dans un contexte politique favorable, a permis d'étendre partiellement les compétences européennes à l'emploi.

Si le Traité d'Amsterdam consacre l'unification des objectifs et définit une procédure, il reste à établir et à s'accorder sur des priorités communes en matière d'emploi. C'est dans cette seconde phase qu'apparaissent les divisions idéologiques au sein des deux grandes familles politiques européennes (PSE et PPE).



Le sens à donner au développement d'une coordination européenne des politiques de l'emploi et le degré de coordination de celles-ci a déjà fait l'objet de débats.

Pour L. Jospin, qui accepte difficilement la perspective d'un pacte de stabilité qui limite fortement les capacités de dépenses publiques, la future stratégie pour l'emploi doit être présentée comme un contrepoids politique à l'Union économique et monétaire. Il plaide pour une forte assise légale à la stratégie pour l'emploi. Ces points de vue sont inacceptables pour T. Blair qui, en supportant l'idée d'une stratégie coordonnée, insiste sur les prérogatives nationales et sur la nécessaire flexibilité des marchés du travail.

Mais ces divergences de vues entre socialistes européens n'ont pas masqué le consensus en faveur de l'inscription de l'emploi dans le Traité.

Le gouvernement français souhaite une mise en œuvre rapide de la stratégie coordonnée pour l'emploi. C'est ainsi qu'est convoqué le sommet extraordinaire de Luxembourg. Dans l'esprit de L. Jospin, il s'agit de marquer la rupture avec le gouvernement précédent, peu enthousiaste sur le sujet, et de rééquilibrer la politique européenne fortement centrée sur l'Union économique et monétaire.

Les divergences au sein du PSE sont déjà présentes au sein du groupe de travail mis en place pour préparer les orientations sur l'emploi et présidé par A. Guterres, Premier ministre portugais. Lors du congrès des socialistes européens en 1997 à Malmö, les différences d'orientation politique apparaissent au grand jour. Pour L. Jospin, « *the conservative tide is on the wane. We must not let Europe be bogged down in an excessive neo-liberal, monetarist model* », alors que le constat de T. Blair est bien différent: « *the centre-left parties now have a majority in Europe, giving us a great opportunity. But we will quickly be rejected if we go back to our old ideas. We must modernize or die* » (cités par Pollak, 2000).

Vu l'importance de ces divergences idéologiques, le PSE décide de se concentrer sur un nombre limité de priorités autour desquelles les chefs de gouvernement socialistes peuvent se montrer unis au sommet de Luxembourg (Tallberg et Johansson, 2008).

Mais six mois après le sommet de Luxembourg, les socialistes européens présentent des visions antagonistes des politiques macro-économiques et de l'emploi. D'un côté, T. Blair veut faire des réformes structurelles de l'économie européenne la priorité de sa

future présidence de l'UE. De l'autre, L. Jospin soutient une proposition de plan keynésien de développement à l'échelle européenne, inspirée du Livre blanc.

Les divisions sont tout aussi marquées au sein du PPE, à la veille du sommet de Luxembourg. Tallberg et Johansson (2008) évoquent une opposition entre, d'une part, les partis libéraux et conservateurs et les partis sociaux-chrétiens. Le Parti populaire espagnol, dont le leader est J.-M. Aznar, relève du premier groupe. Il souhaite mettre en évidence que la principale responsabilité en matière de politique de l'emploi revient aux États membres et il ne souhaite pas avoir des lignes directrices trop précises ou trop contraignantes. A l'inverse, les chefs de gouvernement des pays du Benelux, dont J.-L. Dehaene et J.-C. Juncker, qui ont soutenu le titre Emploi, souhaitent une coordination forte. Lors de la réunion des leaders du PPE à la veille du sommet de Luxembourg, J.-C. Juncker indique que les États doivent chercher à s'unir derrière une seule politique européenne de l'emploi et fustige le gouvernement espagnol pour son objection à toute forme d'harmonisation fiscale et à une coordination macroéconomique plus étroite (Tallberg et Johansson, 2008)<sup>72</sup>.

### **3.5. *Le tournant de Lisbonne***

Le changement de rapport de force qui a permis un consensus autour de l'idée, relativement générale, d'une stratégie coordonnée pour l'emploi en Europe est suivi de bouleversements dans les alliances et les coalitions de cause. L'hétérogénéité des grands groupes politiques européens affaiblit les opportunités de voir se développer des coalitions de cause transnationales comme celle apparue avant la Traité d'Amsterdam.

---

<sup>72</sup> Ces développements soulignent les différences d'approches au sein de ce que l'on qualifie parfois rapidement de « famille politique » au niveau européen. Les divergences apparaissent clairement dans les résultats des recherches de Tallberg et Johansson, déjà citées, qui reposent notamment sur de nombreuses interviews de responsables politiques. Ils citent à cet égard deux Premiers ministres sociaux-démocrates dont les propos sont particulièrement évocateurs. Le premier: « *Sometimes, there is a greater difference between a Nordic social democrat and a social democrat from southern Europe than there is between a Nordic social democrat and a German Christian-democrat* ». Le second : « *Anyway, who are socialists ? I find that I myself am mostly in agreement with Jacques Chirac and in disagreement with Tony Blair !* » (Tallberg et Johansson, 2008: 1237).

De ce fait, la décision et la réflexion en matière d'emploi au niveau européen reviennent dans les lieux plus classiques du Conseil et de la Commission.

Au sein du Conseil, de nouvelles alliances bousculant les clivages traditionnels vont affaiblir la capacité de coordination des partis européens. La présidence portugaise de l'Union, au premier semestre 2000, replace l'emploi à l'agenda dans un contexte de division des socialistes et démocrates-chrétiens sur la question. Le Premier ministre A. Guterres souhaite imprimer sa marque à « l'Europe de l'emploi » en stimulant une nouvelle stratégie pour l'emploi qui dépasse les clivages classiques entre harmonisation européenne et autonomie nationale, d'une part, et entre régulation publique et dérégulation de l'emploi, d'autre part. Il souhaite dépasser les lignes de tensions qu'il a notamment pu observer au sein du groupe de travail du PSE sur l'emploi qu'il a présidé. C'est dans cette perspective qu'il réussit à convaincre les États membres de tenir le Conseil extraordinaire de Lisbonne sur l'emploi, la croissance et la cohésion sociale des 23 et 24 mars 2000.

Ce sommet est préparé par Maria Joao Rodrigues, ministre portugaise de l'Emploi. Pour Tallberg et Johanson (2008), l'influence de T. Blair sur le Conseil à cette période est déterminante. Il réussit à provoquer un changement de perspective, passant d'une approche en termes de régulation et de politique sociale à une approche en termes d'entreprise, d'innovation, de compétitivité et d'emploi.

Dépasant les clivages traditionnels, T. Blair trouve en J.-M. Aznar un allié privilégié au sein du Conseil. Les deux hommes partagent les mêmes priorités en termes de réformes structurelles et de libéralisation. T. Blair multiplie les contacts avec les dirigeants européens, tant de gauche que de droite, afin de développer une approche commune. On retiendra en particulier le manifeste commun rédigé avec le social-démocrate G. Schroeder sur la troisième voie ou une déclaration commune avec le libéral G. Verhofstadt arrivé en 1999 à la tête du gouvernement belge dont le programme portait le sceau de « l'État social actif ». La démarche de T. Blair vise à dépasser les clivages traditionnels entre gauche et droite. On se souviendra de son intervention devant le parlement français où il déclara qu'une politique économique n'est pas de gauche ou de droite, elle est efficace ou elle ne l'est pas.

Le sommet de Lisbonne mène à une stratégie visant à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde ; cet objectif devant être atteint via trois voies : la transition vers une économie de la connaissance, la modernisation du modèle social européen et une coordination macro-économique appropriée. La méthode ouverte de coordination devait constituer la procédure permettant d'atteindre ces objectifs (cf. *supra*).

Pour Hix (2005: 246-247), « *the width of the goals adopted by the Lisbon summit reflected a political compromise between the governments on the centre-right plus the British Labour government, which wanted to concentrate on structural, labour market and welfare state reforms, and the governments on the center-left led by the French and German administrations, which above all wanted to emphasize investment in human capital, education and knowledge economy* ».

La SEE est ensuite réformée et intégrée à la stratégie de Lisbonne au milieu des années 2000. Cette réforme a contribué à axer davantage la SEE sur les réformes structurelles du marché du travail. La notion de flexicurité est mobilisée dans cette perspective à partir de 2006 (cf. *infra*). À partir de 2010, la stratégie pour l'emploi devient partie intégrante d'une nouvelle gouvernance économique et de la stratégie Europe 2020 qui prend la suite de la stratégie de Lisbonne. Elle perd en visibilité et les objets de débats sont, dans un contexte de crise, concentrés sur les domaines qui affectent directement les finances publiques et la compétitivité comme la formation des salaires ou les systèmes de retraite (cf. *infra*).

#### **4. ÉCLAIRAGES THÉORIQUES SUR L'ÉMERGENCE DE LA SEE**

L'insertion d'un titre Emploi dans le Traité européen est un choix constitutionnel qui s'explique classiquement au moyen des approches intergouvernementale ou néofonctionnaliste (cf. *supra*, chapitre 1). La confrontation de ces outils théoriques aux éléments d'ordre historique énoncés ci-avant ne permet pas de construire une explication pleinement satisfaisante de l'émergence d'une stratégie coordonnée pour l'emploi.

#### 4.1. *Intergouvernementalisme et néofonctionnalisme dos à dos*

L'approche *intergouvernementaliste* explique l'intégration européenne par la convergence des intérêts nationaux exprimés par les gouvernements. Nous avons vu que le volontarisme de certains États (notamment les États du Benelux, la France, la Suède) a grandement influencé le processus de décision. Moravcsik a consacré plusieurs articles au Traité d'Amsterdam dans lesquels il aborde la question des politiques de l'emploi ; il y voit le résultat de stratégies rationnelles des États. Ces derniers gardent la main sur le processus et ont d'ailleurs écarté toute forme de dimension supranationale à la stratégie pour l'emploi : « *Countries like France and Sweden spoke of this chapter as an embryonic 'economic government' to counterbalance the new European Central Bank (ECB) - e.g. the long overdue spelling out of article 103 of the Maastricht EMU provisions - a position opposed by Britain, Germany and the Netherlands, who watered down the provisions* » (Moravcsik, Nikolaïdis, 1998: 24).

Pour ces auteurs, la compétence européenne en matière d'emploi n'est que de nature symbolique et discursive : « *Cosmetic changes permit to EU to do something about unemployment it was not able to do beforehand, at most they may provide a basis for eventual efforts to encourage co-operation by shaming member governments* » (Moravcsik, Nikolaïdis, 1998: 24). On pourrait conforter cet argument en pointant la conditionnalité posée par l'Allemagne à l'adoption du chapitre emploi : elle était acceptable pour autant que la future politique européenne de l'emploi ne porte que sur des sujets tels que l'éducation, la formation et la flexibilité du travail et qu'elle n'occasionne aucun coût supplémentaire (Van Riel, Van der Meer, 2002).

Dans le schéma intergouvernementaliste, les institutions européennes (Commission, Parlement européen) jouent un rôle relativement marginal. Elles peuvent certes endosser un rôle technique ou de mise en relation d'acteurs, mais elles n'influencent pas pour autant le processus de décision : « *Observing that supranational actors contribute to core entrepreneurial functions necessary for the successful outcome of a negotiation - initiation, mediation and mobilization - tells us little. Activity is not influence. The real question is whether such involvement alters outcomes by performing entrepreneurial functions that would not otherwise be performed* » (Moravcsik, Nikolaïdis, 1999: 69).

Ce sont les préférences des États, déterminées par des rapports de force internes et des jeux d'acteurs nationaux, qui déterminent les comportements des gouvernements et les attitudes adoptées dans les espaces internationaux de négociation. En ce qui concerne la négociation sur la future SEE, les positions d'acteurs nationaux étaient, selon Moravcsik, très prévisibles : « *National preferences in this area have traditionally been divided according to levels of income and the particular party in power, which in turn represents distinctive constituents. Poorer countries and conservative governments tend to oppose common social policy co-ordination, in the expectation that it will tend to raise social benefits; richer countries and leftist governments tend to support them. Predictably, a Socialist government in a wealthy France sought special provisions on employment; a Christian Democrat government in wealthy Germany promoted cautious progress; Tory government in poor Britain opposed all concessions. Even the advent of a Labour government, while predictably reversing opposition to membership of the social chapter, did not lead to a major substantive shift on preference on labour market policies. With European levels of unemployment high, most governments sought the symbolic move of including a new chapter on employment in the Treaty; but while allowance was made by all - including Britain - for information sharing and emulation, there was no chance of co-ordinating financial transfers or fundamental labour market reforms, meaning that co-operation could, in the end, be little more than symbolic* » (Moravcsik, Nikolaïdis, 1999: 63).

Dans la perspective de l'approche intergouvernementale, on note le rôle actif de personnalités suédoises dans les débats sur l'introduction du Titre Emploi reflète la volonté de l'État suédois de ne pas accéder à l'U.E. sans garantie de préservation de son modèle social. De même, les positions finales de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni résultent du fait que la question de la SEE était devenue un enjeu de politique interne et de changements de rapports de force internes.

Les développements les plus récents de la gouvernance économique renforcée (en 2010 et 2011) montrent que les États, et en particulier l'Allemagne et la France, conservent un pouvoir d'initiative sur la construction européenne, ce qui peut conforter la thèse intergouvernementaliste.

Si cette approche permet de souligner la contribution des États dans le processus, on peut, à la suite de Van Riel et Van der Meer (2002), relever qu'elle présente de sérieuses limites, notamment dans le fait qu'elle ne permet pas de prendre en compte plusieurs facteurs dont l'influence déterminante du contexte politique européen (marqué par les changements d'attitude de trois grands États) et le rôle joué par des institutions supranationales comme la Commission et le Parlement.

Il est donc pertinent de se tourner vers l'approche théorique longtemps concurrente, à savoir le néofonctionnalisme, qui place l'accent sur le rôle de la scène politique et des institutions européennes et notamment sur la Commission qui est considérée comme le moteur de l'intégration européenne ; elle unifie les intérêts des États et donne les impulsions politiques nécessaires qui conduisent à des effets d'engrenage (*spillover effects*) : un domaine de compétence appelant un autre.

Le contexte politique européen est essentiel pour comprendre l'émergence de la SEE. Si des débats ont pu être importants au sein des États, le Traité d'Amsterdam vient clôturer cinq années de débats, de prises de positions, et de décisions au Conseil européen, mais également dans d'autres lieux comme la Conférence intergouvernementale<sup>73</sup> ou le groupe de réflexion préparatoire à celle-ci. Les grandes étapes de ce processus sont présentées dans le tableau suivant.

---

<sup>73</sup> La CIG ne porte d'ailleurs pas tout à fait opportunément son nom puisque la Commission et le Parlement européen y sont associés.

**Tableau 10. Etapes de la création de la SEE**

Date		Etape et décision
Décembre	1992	Conseil européen d'Edimbourg – Conclusions sur l'aide à la reprise de la croissance économique
Juin	1993	Conseil européen de Copenhague – Mandat donné à la Commission de préparer le Livre blanc
Décembre	1993	Conseil européen de Bruxelles – Adoption d'un plan d'action contre le chômage, basé sur le Livre blanc
Juin	1994	Mise en place du groupe de réflexion préparatoire à la CIG
Décembre	1994	Conseil européen d'Essen – Adoption de cinq priorités pour l'emploi et d'une procédure de suivi
Juin	1995	Début des travaux du groupe de réflexion
Mars	1996	Mémorandum du Benelux, Proposition d'insertion d'un chapitre Emploi dans le Traité
Mars	1996	Conseil européen de Turin – Ouverture de la Conférence intergouvernementale
Décembre	1996	Conseil européen de Dublin – Projet de Traité
Juin	1997	Conseil européen d'Amsterdam – Insertion du titre Emploi dans le Traité

Source : D'après Van Riel et Van der Meer (2002).

Des institutions internationales jouent un rôle important dans l'émergence de la SEE. Le Livre blanc *Croissance, compétitivité, emploi* est souvent présenté comme l'élément originel de la SEE. On sait que si J. Delors en fut à l'origine, c'est sur la base d'un mandat du Conseil qu'il fut écrit. Il convient encore de souligner le rôle de la Commission dans la rédaction du titre Emploi du Traité et dans l'inscription de celui-ci à l'agenda de la conférence intergouvernementale.

Enfin, dans une perspective néofonctionnaliste, une attention doit être portée aux effets d'entraînement fonctionnels de l'intégration européenne. Dans le cas présent, la SEE viendrait compléter l'Union économique et monétaire, apportant la nécessaire dimension sociale au marché intégré (effet collatéral ou *functional spillover*).

De nombreux acteurs politiques ont en effet souligné le caractère inachevé de l'UEM au moment des débats sur la SEE. Ainsi, le Premier ministre belge, J.-L. Dehaene souligne en 1996 que « *The Maastricht Treaty is in any respect an incomplete work. It has established a strong monetary union, but is much less clear on the economic dimension of the Union and altogether silent on employment policy. This is a weakness that must be remedied* » (Van Riel, Van Der Meer, 2002 : 12). Le rapport préparatoire à la CIG



réalisé par A. Larsson, qui porte le titre « *A European Employment Union - to make EMU possible* », peut également laisser supposer qu'une compétence européenne en matière d'emploi dérive de la création de l'UEM.

Ceci concorde avec le fait qu'aux termes du Traité, la SEE doit être compatible avec les grandes orientations de politique économique de l'Union. Celles-ci prônent, depuis l'origine, une discipline monétaire qui implique une inflation basse et, dès lors, une certaine modération salariale, que la SEE peut éventuellement garantir (Husson, 2003a,b ; Conter, 2007).

Ces éléments s'avèrent cependant insuffisants pour expliquer l'émergence de la SEE. Van Riel et Van der Meer (2002) soulignent les limites de l'approche néofonctionnaliste. Ils mentionnent d'abord que la Commission, si elle a joué un rôle essentiel dans le processus, n'en était pas l'acteur central ou déterminant. Elle a appuyé la proposition suédoise d'une politique de l'emploi mais a également bénéficié du soutien de nombreux États et acteurs non-étatiques.

En termes de contenu, la Commission n'a pas réussi à faire avaliser l'intégralité de son Livre blanc en 1993 elle a même dû renoncer aux sections auxquelles J. Delors tenait le plus.

L'existence d'effets d'engrenage entre l'UEM et la SEE peut également être contestée. Nul n'a jamais fait la démonstration que l'UEM avait besoin d'une politique sociale pour fonctionner efficacement. Les promoteurs de la SEE n'ont d'ailleurs jamais défendu l'idée qu'une extension des compétences communautaires était nécessaire à la réalisation de l'UEM. Pour Larsson (1998), l'UEM et la SEE doivent être considérées comme complémentaires ; ces deux politiques combinées doivent contribuer à réduire le chômage en Europe (l'UEM contribue à absorber les chocs économiques conjoncturels, alors que les politiques actives les préviennent en renfonçant les capacités d'adaptation des marchés du travail).

La SEE n'est donc pas une condition nécessaire à l'UEM. On pourrait même relever des tensions potentielles entre ces deux stratégies : les politiques de l'emploi représentent

des coûts importants qui peuvent être contradictoires avec le credo de la discipline budgétaire<sup>74</sup>.

Enfin, selon la théorie néofonctionnaliste, les États répondent à une perte d'autonomie dans un domaine par davantage d'intégration dans un autre. Les effets d'engrenage renforcent les institutions transnationales. Or, comme on l'a vu, dans le cas de la SEE, le maintien de la compétence en matière d'emploi dans les mains des États a constitué une exigence pour la plupart des États<sup>75</sup>.

#### **4.2. Coalitions d'acteurs et légitimation de l'UEM**

Il semble donc vain d'opposer deux types d'acteurs (supranationaux et gouvernementaux) et de chercher dans les seuls comportements ou stratégies de l'un de ces blocs la variable explicative de l'émergence de la SEE. Il semble bien qu'au regard des théories intergouvernementale et néofonctionnaliste, la SEE apparaisse comme un cas inexpliqué (*a deviant case* pour Van Riel et Van de Meer, 2002). Loin d'apporter les conditions efficaces d'une falsification de l'approche opposée, ces deux théories peuvent être partiellement mobilisées de façon complémentaire<sup>76</sup>.

La naissance de la SEE découle de l'action d'une coalition de cause formée qui dépassait, de loin, celle des acteurs étatiques habituellement engagés dans les négociations internationales. La Commission et les représentants du Parlement européen à la CIG s'y sont joints, de même que la CES. S'il est difficile de définir les contours de cette coalition et son degré d'intégration, il est apparu que certaines coordinations en

---

<sup>74</sup> Les États ont cependant écarté cette possible remise en cause et insisté pour la plupart sur le respect des critères de convergence adoptés à Maastricht.

<sup>75</sup> On peut citer à cet égard les propos sans ambiguïté du ministre néerlandais des affaires sociales en 1998: « *Because the Council and its official gatekeepers play a decisive, identifiable role, the Commission cannot exercise too dominant an influence on European employment policy. Employment is primarily the Member States's, and therefore the Council's affair* » (Lettre du Ministre Klaas De Vries à la Chambre des représentants néerlandaise, citée par Van Riel et Van der Meer, 2002).

<sup>76</sup> En complément, la théorie de la fusion développée par Wessels (1997) permet, selon Goetschy et Pochet (2000), de comprendre la naissance du titre Emploi : celui-ci ne dépouille pas les États membres d'une compétence en matière d'emploi mais leur offre des ressources supplémentaires pour rendre leurs politiques de l'emploi plus efficaces. Les États peuvent en effet s'appuyer sur les exercices de comparaison, sur les lignes directrices et les recommandations européennes pour réformer leurs politiques.

son sein (comme *l'European employment initiative* au sein du PSE) étaient mobilisées autour d'un objectif précis, avaient des leaders identifiés et poursuivaient une stratégie ouverte de conviction et d'élaboration de consensus. Cette coalition est devenue dominante à la suite de changement de leadership dans trois États membres en 1997. Son projet était explicitement d'insérer dans le Traité un titre sur l'emploi afin de concrétiser « l'Europe sociale » promise lors de l'adoption du Traité de Maastricht.

Expliquer l'émergence de la SEE n'implique pas seulement d'identifier les acteurs du processus mais également leurs motivations. Au cœur du système de croyances et de valeurs de cette coalition (*deep core*) se trouvait l'idée qu'une coordination européenne des politiques de l'emploi augmente l'efficacité de celles-ci dans les États, que la prise en compte de défis communs doit permettre de consolider le modèle social européen, que la politique sociale est un facteur de compétitivité et de croissance et que la légitimité de l'Union européenne repose en partie sur les résultats qu'elle pourra produire en termes de bien-être des citoyens<sup>77</sup>.

Pour Van Riel et Van Der Meer (2002) comme pour d'autres auteurs (Goetschy, 1999b), la justification de la SEE est à chercher dans un besoin de légitimation de la décision de créer l'UEM, et plus largement, d'apporter un surcroît de légitimité à l'UE. Les promoteurs d'une stratégie coordonnée pour l'emploi entendaient montrer que l'Europe était « *more than a market and a currency* » et qu'elle pouvait s'intéresser à la sécurité et au bien-être des citoyens. C'était en particulier le cas des leaders politiques suédois.

L'Union économique et monétaire et la stratégie européenne pour l'emploi apparaissent donc bien liées, sinon fonctionnellement, du moins politiquement. Mais, comme le soulignent Van Riel et Van Der Meer (2002), si on ne peut identifier de « *functional spillover* » entre ces deux politiques (cf. *supra*), il est utile de parler de « *political spillover* », non pas au sens d'auto-renforcement et de consolidation d'expertise d'institutions supranationales (au sens où l'entend la théorie néofonctionnaliste), mais

---

<sup>77</sup> Scharpf (2000) distingue la légitimité par les *inputs* de la légitimité par les *outputs*. La première (que l'on peut appeler gouvernement *par le peuple*) renvoie aux processus décisionnels et à l'association de la population à ceux-ci alors que la seconde renvoie à la justice et à l'efficacité des solutions collectives (gouvernement *pour le peuple*). Si, pour Scharpf, ces deux formes de légitimité coexistent et se renforcent mutuellement dans les États, au niveau européen en revanche, la faiblesse de la légitimité par les inputs explique son « déficit démocratique ».

au sens d'une correction d'une décision politique passée et d'une façon d'indiquer à l'opinion publique que l'U.E. peut également répondre aux attentes des citoyens.

Plus que la légitimité de l'UEM elle-même, c'est la légitimité de leur soutien à l'UEM que les membres de la coalition de cause ont cherché à établir dans un contexte de chômage élevé : « *As the social democrats came to power in a growing number of States in the nineties, it became increasingly important for them to legitimise thier support for creating a Monetary Union and the convergence criteria that that required* » (Van Riel, Van der Meer, 2002 : 11). En Belgique, le choc de la fermeture de Renault Vilvorde<sup>78</sup> et la contestation du « Plan global » qui devait mettre en 1993 la Belgique sur la voie de l'UEM remettaient en cause les prescrits budgétaires d'une UEM unanimement soutenue par la classe politique du pays. En France, L. Jospin entendait, à travers la SEE, contrebalancer le Pacte de stabilité qui n'était que le prolongement du Traité de Maastricht puissamment défendu par l'ancien président F. Mitterrand.

C'est donc bien par le biais du croisement de plusieurs éclairages théoriques que peut se construire une explication de l'émergence de la SEE dans la politique européenne. Ceux-ci invitent à prendre en considération tant les contextes politiques et économiques nationaux qu'europpéen et à s'intéresser aux acteurs, à leurs motivations et stratégies. Cette perspective analytique sera également utile pour appréhender les changements ultérieurs de contenu de la SEE au cours de ses quinze années d'existence (cf. *infra*).

## **5. UNE MÉTHODE ET UNE PROCÉDURE LIÉES À LA NATURE DE LA POLITIQUE**

La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) est à la fois une méthode et un contenu politique. La méthode s'inscrit dans la continuité du processus de coordination des politiques européennes et est baptisée en 2000 « méthode ouverte de coordination ». Cette section s'intéresse au processus de la stratégie européenne pour l'emploi et à son

---

<sup>78</sup> Commune du Premier ministre J.-L. Dehaene, située au Nord de Bruxelles.

évolution au cours de ses quinze années d'existence. Le contenu politique de la stratégie sera abordé dans la section suivante<sup>79</sup>.

### **5.1. Les héritages d'Essen et de Maastricht**

Le Traité de Maastricht, qui porte création de l'Union économique et monétaire, prévoit la coordination des politiques monétaires et budgétaires des États. Les politiques économiques doivent conduire à des réformes structurelles inspirées des Grandes orientations de politique économique (GOPE) adoptées annuellement par les États.

Ces grandes orientations prennent la forme de lignes directrices dont les gouvernements nationaux tiennent compte dans la conduite de leurs politiques économiques. Ils font rapport chaque année au Conseil sur cette mise en œuvre. Le Traité n'a pas conféré de caractère contraignant à ces lignes directrices, contrairement aux obligations en matière budgétaire. Toutefois, le Conseil peut adresser des recommandations aux États dont les politiques économiques ne prennent pas suffisamment en compte les GOPE<sup>80</sup>.

La SEE, définie aux articles 109 N à 109 S du Traité d'Amsterdam (qui forment aujourd'hui le Titre IX Emploi, articles 145 à 150 du Traité), s'inspire, comme le reconnaît le Conseil européen, des dispositions existantes relatives aux Grandes orientations de politique économique : « *la stratégie coordonnée pour l'emploi telle qu'elle découle notamment du futur article 128 du Traité s'inspire, mutatis mutandis, de la méthode suivie pour la convergence économique, tout en tenant compte des différences qui existent entre les deux domaines et entre les situations particulières de chaque État membre* » (Conseil européen, 1997 : §13).

La procédure initiée par la SEE est également largement inspirée des conclusions du sommet d'Essen de 1994. Toutefois, du point de vue des acteurs, la SEE apporte

---

<sup>79</sup> Cette présentation en deux temps occasionnera quelques redites mais rendra plus claire l'analyse en deux niveaux (fond et forme) de la SEE.

<sup>80</sup> Le tableau suivant compare les dispositions du Traité relatives à la SEE, aux GOPE et à la politique budgétaire.

davantage en faisant de l'emploi un sujet de « dramatisation politique »<sup>81</sup> alors que le sommet d'Essen était davantage perçu comme un processus administratif et discursif.

*« C'était abominable. C'était de l'échange d'information sur les politiques que l'on mettait en œuvre. Les gens parlaient de leur expérience nationale. C'était vraiment soporifique, ennuyeux comme tout. La Commission faisait des rapports qui parlaient des politiques de l'emploi qui étaient mises en œuvre à gauche et à droite. Et alors avec Essen, sur la base des rapports qui étaient rentrés, on faisait le topo sur les politiques mises en œuvre dans les pays ; on disait les pays font ceci et on citait la Belgique. Alors quand nous lisions le document, on vérifiait que la Belgique était bien citée partout où elle méritait de l'être. De temps en temps, on faisait une description de mesure, on vérifiait dans les chiffres si la Commission ne s'était pas trompée, etc. C'était n'importe quoi, cela n'intéressait personne et il n'y avait pas de dramatisation politique autour de cet exercice-là.*

*Alors qu'avec le titre Emploi dans le Traité, cela devient une question d'intérêt commun ; on se donne un système de surveillance mutuelle, etc. On monte vraiment d'un cran. Le texte du Traité d'Amsterdam énumère les éléments de cette procédure ».*

Entretien, fonctionnaire belge, membre de l'EMCO, novembre 2006.

La procédure définie à Amsterdam (connue sous le nom de « processus de Luxembourg ») met plus de pression sur les États par une surveillance plus précise de la mise en œuvre des orientations européennes et par la possibilité d'adresser des recommandations aux États comme dans le cas des procédures relatives aux Grandes orientations de politique économique et de la procédure qui vise à éviter les déficits publics excessifs, adoptée dans le cadre du Pacte de stabilité en 1997. Toutefois, au contraire de cette dernière, aucune sanction n'est prévue (voir tableau). On parle en ce sens de « *soft law* » (cf. *infra*).

---

<sup>81</sup> L'expression est utilisée par un acteur pour signifier un haut degré de politisation.

**Tableau 11. Comparaison des procédures de coordination budgétaire, des politiques économiques et des politiques de l'emploi**

	<b>Article 121 Coordination des politiques économiques (Traité de Maastricht)</b>	<b>Article 126 Procédure concernant les déficits excessifs (Traité de Maastricht)</b>	<b>Articles 145 à 150 Stratégie coordonnée pour l'emploi (Traité d'Amsterdam)</b>
Les États membres ...	« considèrent leur politique économique comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil »	« évitent les déficits excessifs »	« et la Communauté s'attachent à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi »
Les éléments de coordination	Une recommandation fixe les grandes orientations de politique économique (GOPE), elle est votée à la majorité. Pas de programmes pluriannuels (nationaux) d'action.	Objectifs chiffrés dans le Traité et le Pacte de stabilité. Chaque État se dote d'un programme de convergence ou de stabilité (pays de la zone euro).	Des lignes directrices compatibles avec les GOPE, votées à la majorité. Les PAN.
Qui surveille ?	Le Conseil surveille l'évolution économique et la conformité aux GOPE.	La Commission.	Le Conseil européen examine la question de l'emploi. Le Conseil procède à un examen des PAN.
Contrôle démocratique	Le président du Conseil et la Commission font rapport au Parlement européen sur les résultats de la surveillance. Le Conseil informe le Parlement européen de sa recommandation GOPE.	Le président du Conseil informe le Parlement européen des décisions prises.	Le Conseil consulte sur les lignes directrices le Parlement européen, le Comité économique et social, le Comité des régions et le Comité pour l'emploi.
Administration (2 par État + 2 pour la Commission)	<i>Idem</i> sauf : « avis non obligatoire »	+ 2 BCE avec le Comité de politique économique et financier (art 109 C). Avis obligatoire.	Comité de l'emploi à caractère consultatif destiné à promouvoir la coordination entre les États membres, des politiques en matière d'emploi et de marché du travail.
Rétroaction vis-à-vis des États	Recommandations à la majorité qualifiée sans sanction, mais avec publicité possible.	Recommandations à la majorité qualifiée avec sanctions.	Recommandations à la majorité qualifiée sans sanction, sans publicité.

Source : D'après Adde et Hay (2000 : 205-206)

## 5.2. Objectifs et éléments de procédure définis à Amsterdam

### 5.2.1. Objectifs et balises

Le Traité ne fixe pas le contenu politique de ce qu'il nomme explicitement une « stratégie coordonnée pour l'emploi ». Il pose néanmoins des objectifs généraux et quelques limites à cette stratégie. La présentation ci-dessous tient en deux temps : d'abord un énoncé des éléments de procédure prévus dans le Traité puis la description de la mise en œuvre concrète de ceux-ci.

Le Traité stipule d'abord (art. 109 N. du Traité d'Amsterdam) que les États membres s'engagent « à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie ». On trouve ici la trace de la garantie réclamée par l'Allemagne : que la SEE se limite, pour l'essentiel, aux questions de formation et de flexibilité.

Mais surtout, le Traité introduit une stratégie commune sans impliquer de transfert de compétence. L'emploi reste bien, comme exigé par de nombreux gouvernements (cf. *supra*) un domaine réservé aux États. Ceci apparaît à trois reprises dans les articles consacrés à l'emploi dans le Traité : « Ces mesures ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires » (art. 109 R.) ; « Les États membres considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action à cet égard au sein du Conseil » (art. 109 O.) ; « La Communauté contribue à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre États membres en soutenant et, au besoin, en complétant leur action. Ce faisant, elle respecte pleinement les compétences des États membres en la matière » (art. 109 P.).

### 5.2.2. Création d'un Comité de l'emploi

La SEE ainsi élaborée articule deux niveaux d'interaction : un niveau européen, qui est celui de la décision des orientations, des procédures, de l'évaluation, et un niveau



national où se réécrivent les politiques de l'emploi à la lumière des orientations européennes.

Au niveau européen est créé un organe technique qui assure le développement de la SEE : il s'agit du Comité de l'emploi, connu sous le nom d'EMCO (pour *Employment Committee*). Ce Comité pour l'emploi remplace un comité similaire qui avait été créé en 1996 pour le suivi de la procédure établie à Essen.

L'EMCO est composé de deux représentants par État membre (ainsi que de deux suppléants) et de deux membres de la Commission européenne. Cette dernière assure le secrétariat du comité.

Les tâches du comité sont multiples. Il s'agit à la fois d'un lieu d'échange et de discussion et d'un lieu de préparation de la décision. Le Comité peut émettre des avis, sur demande ou de sa propre initiative ; il suit l'évolution de l'emploi dans les États membres et prépare la décision du Conseil en ce qui concerne les lignes directrices. C'est également au sein de ce comité (ou de groupes de travail en son sein) que sont examinés les programmes pour l'emploi des différents États (examen par les pairs ; cf. *infra*) et que sont élaborés les indicateurs utilisés pour le suivi de la stratégie pour l'emploi.

### 5.2.3. *Analyse de la situation de l'emploi et rapport conjoint*

La procédure établie prévoit que les orientations de la SEE sont adoptées sur la base d'une analyse du marché du travail. L'article 109 Q §1 stipule que « *Le Conseil européen examine, chaque année, la situation de l'emploi dans la Communauté et adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission* ».

Ce rapport est connu sous le nom de « Rapport conjoint sur l'emploi » ou de « JER » (pour *Joint Employment Report*) dans le cercle des spécialistes de la SEE. Le JER deviendra progressivement important car il définit les thèmes nouveaux des orientations politiques de la stratégie pour l'emploi.

#### 5.2.4. Des lignes directrices pour l'emploi

La pierre angulaire de la procédure SEE, dans laquelle repose son message politique, est constituée par les lignes directrices. Le Traité précise que ces lignes directrices sont approuvées annuellement par le Conseil, sur la proposition de la Commission, et que celles-ci doivent être compatibles avec les Grandes orientations de politique économique. Cette compatibilité, prescrite par le Traité a fait l'objet de nombreux débats. Certains analystes y ont vu l'indication d'une subordination des politiques de l'emploi aux objectifs de politique économique (cf. *infra*).

Le projet de lignes directrices fait l'objet d'une discussion au sein du Comité de l'emploi. C'est à ce niveau que s'opère la principale négociation entre représentants des États. Selon plusieurs acteurs rencontrés, une version des lignes directrices qui fait l'objet d'un accord entre les représentants des États au sein de l'EMCO ne fait plus que rarement l'objet de discussion au Conseil qui les avalise ensuite.

*« Le Comité de l'emploi a un avis, s'il n'y a pas d'avis unanime, c'est envoyé au Conseil. Mais s'il y a un accord au niveau du comité d'emploi, c'est quasiment gravé dans le marbre pour le Conseil (...).*

*Les délégations à l'EMCO parlent d'une seule voix. C'est un parcours très long. La Commission joue un rôle important. Un moment donné, on est dans le « wording », c'est long, on ajuste, on ajuste. Il n'y a que de toutes petites choses qui changent lors du passage au Conseil.*

*Parce qu'il y a aussi l'avis du Parlement européen, des partenaires sociaux, du Comité de politique économique. Il faut essayer d'intégrer tout cela. C'est la Commission qui porte cela. C'est l'avis du Comité d'emploi qui est principal »*

Entretien, fonctionnaire belge, membre de l'EMCO, novembre 2006.

Pour arriver au consensus, le Comité de l'emploi prend le temps de discuter en deux tours la plupart des textes qui lui sont soumis. D'abord, une discussion générale est opérée, ensuite commence une phase de « wording » où l'on discute phrase par phrase (en anglais). Certaines formulations permettent de créer le consensus.

*« On insiste aussi sur le dialogue social. C'est un point fort de la Belgique, mais pas seulement de la Belgique. On est en opposition sur ce thème avec le Royaume-Uni. Le compromis c'est qu'il y a toujours la phrase 'conformément aux traditions nationales...' quand on parle des partenaires sociaux ».*

Entretien, fonctionnaire belge, membre de l'EMCO, juin 2006.

#### 5.2.5. Traduire les lignes directrices dans les politiques nationales et faire rapport

Le Traité prévoit que les États membres tiennent compte des lignes directrices dans leur politique de l'emploi. Du fait que la politique de l'emploi est une compétence strictement nationale, la formulation ne pouvait pas être plus ambitieuse.

Il est prévu que chaque État transmette chaque année un rapport sur la mise en œuvre des lignes directrices. Ce rapport a été appelé « plan d'action national pour l'emploi » (PAN) au cours des premières années ; il s'appelle aujourd'hui « programme national de réforme » (PNR) et intègre d'autres sujets que la politique de l'emploi (cf. *infra*). Cette obligation de rapport est à l'origine de nouvelles activités administratives au sein des États.

En effet, la rédaction d'un tel rapport demande des concertations internes entre acteurs (différents ministères ou, dans le cas de la Belgique, entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés). Il s'agit d'y présenter un message cohérent et de montrer que la stratégie de l'État s'inscrit dans celle de l'Union. Cette étape formelle de rédaction du rapport constitue l'essentiel de la dimension nationale de la SEE.

Néanmoins, il n'est pas acquis que les plans d'action soient un instrument suffisant pour transformer les politiques nationales. Les États peuvent en effet valoriser dans ces documents des programmes existants sans nécessairement établir de lien avec la stratégie pour l'emploi : *« Souvent les plans d'action nationaux restent un long catalogue de mesures dont on ne saisit pas bien les priorités et dont on voit mal si elles correspondent à une action nationale intégrée ou non ; en outre, le délai dans lequel elles sont susceptibles de produire des résultats n'est pas clair. (...) Au demeurant, les plans d'action nationaux pour l'emploi sont essentiellement la retranscription de mesures déjà en œuvre auxquelles les lignes directrices ne donnent pas forcément une impulsion nouvelle »* (Goetschy et Pochet, 2000 : 87-88). Progressivement, les instructions de la Commission quant au contenu et à la forme des rapports annuels se font plus précises.

#### 5.2.6. *Suivi, évaluation et examen par les pairs*

Les rapports annuels déposés par les États (PAN ou PNR) servent ensuite à une analyse par le Conseil. Le Traité prévoit en effet que c'est « sur la base de ces rapports » et « à la lumière des lignes directrices » que le Conseil procède à un examen des politiques de l'emploi des États.

Dans la pratique, cet examen « par les pairs » est organisé à l'occasion d'une réunion du Comité de l'emploi (ou d'une commission de ce comité appelée groupe ad hoc) qui portait le nom de *Cambridge review* (du nom de la ville où cet exercice a eu lieu la première fois)<sup>82</sup>, où les rapports des États sont examinés par d'autres États et par la Commission. Le Conseil avalise ensuite les analyses du Comité de l'emploi.

#### 5.2.7. *Des recommandations aux États membres*

Le texte du Traité fait référence à des recommandations qui peuvent être adressées aux États : « *Le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut, s'il le juge approprié à la suite de son examen, adresser des recommandations aux États membres* » (art. 109 Q. §4).

Le Traité ne contient aucune autre indication sur la forme de ces recommandations. Il n'est par exemple pas précisé si ces recommandations sont rendues publiques ou non, ni si celles-ci appellent une réponse de la part de l'État concerné ou encore la forme de cette réponse. En tout état de cause, aucune autre forme de sanction, que cette forme de « sanction morale » n'est envisagée.

#### 5.2.8. *Le Parlement européen et les organes consultatifs*

Le processus de la SEE est essentiellement entre les mains de la Commission et du Conseil. L'article 109 du Traité prévoit une consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions lors de l'élaboration des lignes directrices. Il s'agit des seules interventions de ces organes dans le « cycle de la SEE ».

---

<sup>82</sup> Depuis 2010, l'exercice porte sur l'ensemble des politiques mentionnées dans les PNR et est appelé « examen pays » (*country examination*).

### 5.2.9. Calendrier

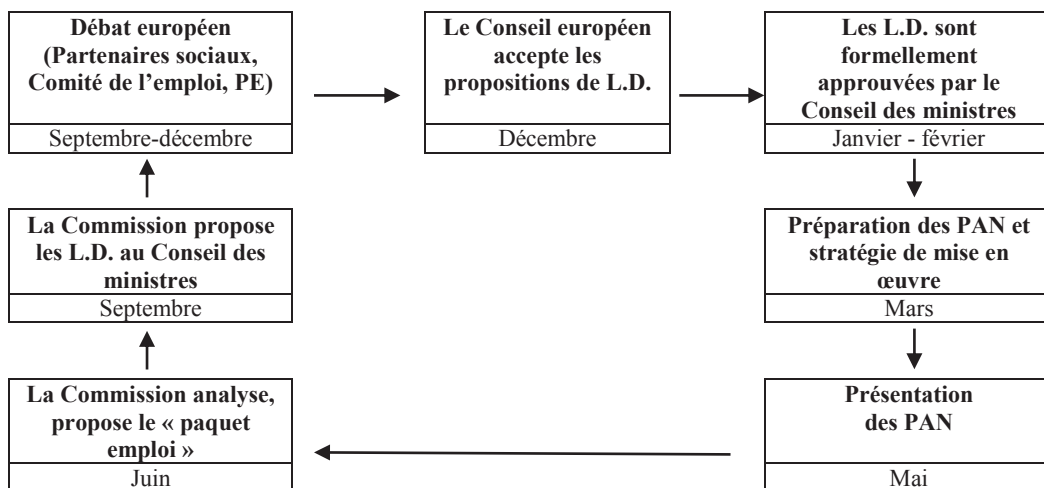
L'ensemble des éléments de procédure prévus dans le Traité ont rapidement été mis en œuvre, créant de la sorte un cycle annuel qui se reproduira durant cinq années (jusqu'à la révision de la SEE en 2003 – cf. *infra*).

Le point de départ de ce cycle est constitué par le rapport sur l'emploi de la Commission et de ses propositions de lignes directrices qui sont négociées au sein de l'EMCO et discutées dans différents forums avant d'être adoptées.

La deuxième phase du cycle est constituée des étapes nationales de rédaction des Plans pour l'emploi, avant que ceux-ci ne soient évalués au niveau communautaire et ne constituent la base d'éventuelles réorientations du processus.

Le cycle de la SEE est illustré par le schéma suivant qui présente l'ensemble du processus. Il sous-estime cependant la place de l'EMCO qui est, comme nous l'avons vu, le lieu où se négocie entre États et Commission et où se décide dans les faits le contenu des lignes directrices.

**Schéma 4: Le cycle de la stratégie européenne pour l'emploi 1997 – 2002**



Source : Watt, 2004.

### 5.3. *Interprétations du Traité et mise en œuvre du processus de Luxembourg*

Les quelques articles du titre Emploi du Traité énoncent des éléments de procédure qui sont interprétés et progressivement élargis. Le Traité ne dit rien, en effet, de la forme que doit adopter le rapport annuel des États, des modalités d'analyse de ces rapports par le Conseil ou encore de la forme des recommandations. La SEE va progressivement devenir une procédure routinière autour des étapes prévues dans le Traité et d'autres élaborées ultérieurement.

L'observation et l'analyse de la mise en œuvre et de la création de nouveaux outils ou instruments permettent de trouver, de façon quasiment systématique, dans un processus pour l'essentiel intergouvernemental, des indices d'un pouvoir déterminant de la Commission. Les lignes directrices constituent le cœur du message politique de la SEE. Elles sont élaborées par la Commission sur la base d'orientations relativement générales émises par le Conseil (Jobelius, 2003). Les propositions de la Commission peuvent évidemment être amendées par les États - au cours des négociations qui ont lieu à l'EMCO et au Comité des représentants permanents auprès de l'UE (COREPER) - et elles le sont parfois de façon significative. Mais on peut constater, avec le recul, que la Commission garde malgré tout la maîtrise de la philosophie générale du texte. La révision des lignes directrices en 2003 a ainsi été l'occasion d'un bras de fer entre la Commission et les États. Le Conseil a finalement adopté des contenus et des indicateurs que les représentants des États membres avaient dans un premier temps rejetés (cf. *infra*). Ceci n'empêche pas que d'autres acteurs puissent influencer la SEE, qu'il s'agisse de la méthode ou du contenu, mais ces influences sont parfois loin d'être déterminantes.

*« A un moment donné [des discussions à l'EMCO], tu as un document qui arrive et qui est l'avis du Parlement européen sur les lignes directrices. Ils ont des propositions d'amendements. La plupart du temps, on ne les prend pas en compte en disant 'ça cela ça veut déjà dire ça, ça c'est déjà dedans', etc. Mais il faut en tenir un petit peu compte, c'est pour cela que le texte des lignes directrices bouge encore un tout petit peu entre la sortie du Comité d'emploi et ce qui est adopté au Conseil ».*

Entretien, représentant belge l'EMCO, novembre 2006.

Le rapport annuel de chaque État (Plan d'action national, programme national de réforme) est un élément essentiel de la SEE. La structure de ce rapport est imposée par la Commission. Des aspects pratiques comme le nombre de pages ou les éléments de contenu (la réponse aux recommandations, le budget des mesures, le lien avec les fonds structurels) sont transmis dans une note de la Commission.

La forme de l'examen de ces rapports donne également un rôle important à la Commission. Si le Traité prévoit que le Conseil examine ces rapports, ils sont dans les faits étudiés au sein d'un groupe ad hoc de l'EMCO. Dans cet exercice, les États sont répartis en groupes et chaque État examine le rapport d'un autre et voit son rapport examiné par un autre État. Ainsi, Malte peut examiner le rapport belge alors que la Belgique examinera le rapport lituanien. Les groupes de pays sont composés selon des équilibres prudemment négociés ; un grand pays ne sera jamais évalué par un autre grand. Les séances d'examen sont relativement brèves et le temps de préparation de cet exercice est relativement court. Les participants reçoivent en général le rapport à examiner (en anglais) moins de 15 jours avant la rencontre. La Commission semble bénéficier de davantage de ressources pour l'analyse. Elle est au cœur du processus, tire les conclusions de l'exercice et rédige le rapport conjoint sur l'emploi.

*« Nous sommes tous des experts du marché du travail de Lituanie ici (rires). Et les maltais sont des spécialistes du plan win-win (...). C'est parfois un exploit de trouver quelques questions à poser. Mais l'exercice est intéressant mais très formel ; on n'apprend pas grand-chose.*

*Ceci dit, la Commission a davantage les moyens d'analyser les PNR. Ici c'est [untel] tout seul. A la Commission, ils ont leurs équipes géographiques, leurs indicateurs, leurs analyses. Ils connaissent bien les pays. Ils ont eu des bilatérales et ils sont plus incisifs dans leurs questions ».*

Entretien, fonctionnaire SPF Emploi, avril 2011.

De façon plus générale, c'est le rôle déterminant de la Commission au sein du Comité de l'emploi qui doit être souligné. Alors que le Comité est présidé par un des représentants des États, la Commission en assure le secrétariat ; elle dispose de l'expertise de son administration, des données et indicateurs, et formule les propositions, les premiers *drafts* des textes discutés. Après débat, c'est également la Commission qui rédige les synthèses.

Une dernière composante de la procédure SEE qui a fait l'objet d'interprétations et qui témoigne de l'influence de la Commission est la possibilité d'émettre des recommandations. On l'a vu, le Traité prévoit ne précise pas la forme de ces recommandations ni la publicité qui peut en être faite. Le thème des recommandations a suscité de nombreux débats dès l'origine de la SEE. Dès l'analyse des premiers plans d'action pour l'emploi en 1998, la Commission a formulé des recommandations et le commissaire en charge de l'Emploi et des Affaires sociales de l'époque, P. Flynn, a décidé, seul semble-t-il, de rendre publiques ces recommandations. Ceci a provoqué la surprise et la colère de certains États. Après de longs débats, le Comité de l'emploi a refusé de discuter les recommandations (Barbier et Sylla, 2002).

Il fut décidé que pour la suite les États seraient consultés sur les propositions de recommandations de la Commission, même si cette dernière continue à publier ses propositions de recommandations avant leur adoption par le Conseil. Pour Barbier et Sylla (2002 :55) « *il semble que deux conséquences ont résulté de cette évolution procédurale. D'une part, les États membres sont de plus en plus impliqués dans le processus d'élaboration des recommandations (...). D'autre part, les points de vue de la Commission ne sont pas imposés et deviennent discutables* »<sup>83</sup>. Raveaud (2004) relate son observation d'une réunion bilatérale entre la Commission et les représentants français au cours de laquelle ces derniers parviennent à influencer la Commission sur la question des pénuries de main-d'œuvre.

Nos observations et nos entretiens nous poussent à nuancer partiellement le caractère négocié des recommandations. Il est d'abord probable, comme le souligne l'un des acteurs rencontrés, que la marge de négociation des pays soit fonction de leur taille. Les grands ayant davantage de capacité de négociation. Ceci vaut tant pour le contenu des recommandations que, à certains moments de la SEE, sur le fait même de publier des recommandations. Ainsi, en 2006, lors de la réorganisation du calendrier SEE (cf. *infra*) mais aussi à la veille du renouvellement de la Commission européenne, aucune recommandation n'avait été émise.

*« La grande question est de savoir si la Commission va formuler des recommandations cette année. L'EMCO et la plupart des pays sont demandeurs.*

---

<sup>83</sup> Un des interlocuteurs des deux chercheurs dit avoir l'impression que les critiques de la Commission « *se décaféinent au fur et à mesure des discussions* » (Barbier, Sylla, 2001 :69).



*La Belgique l'a demandé clairement, sur l'emploi, mais aussi sur les aspects micro et macroéconomiques, car on est dans le même processus. Les recommandations macro doivent venir de l'ECFIN.*

*Mais c'est du côté micro que ça bloque surtout. Et Barroso n'est pas pour, pour des raisons politiques. De grands États, comme l'Allemagne, ne veulent pas de recommandations. Alors c'est dangereux (...) Quand Barroso devra être réélu, si Verhofstadt est contre, c'est dommage, si Chirac est contre, il est mort ».*

Entretien, fonctionnaire belge, membre de l'EMCO, novembre 2006.

Les réunions bilatérales, que nous avons pu observer ou analyser, entre la Commission et les représentants belges indiquent que, dans ce cas précis, ces lieux doivent davantage être considérés comme des espaces de socialisation que de négociation (Conter, 2010b, 2012). Seule la formulation des recommandations est *in fine* modifiée à la marge.

*« La Belgique n'était pas contente avec la mouture du 7 juin 2011, les recommandations ont été adaptées. Dans le domaine de l'emploi, les formulations ont été assouplies sur l'élévation de l'âge de la retraite et sur le lien entre l'élévation de l'âge de la retraite et l'espérance de vie. Sur l'index, on est passé de 'réformer en concertation avec les partenaires sociaux' à 'prendre des mesures en vue de réformer' ! ».*

Entretien, responsable d'unité géographique, Commission européenne, octobre 2011.

Portant un regard global sur le processus de la SEE, Goetschy conclut que sa complexité *« permet une fois de plus à la Commission d'orienter le système de façon plutôt directive (...). Face à la grande diversité d'intérêts des États membres, la Commission continue de jouer le rôle d'aiguillon : elle maîtrise mieux l'agenda ainsi que les enjeux institutionnels et procédures possibles et possède la mémoire des dossiers face aux présidences tournantes tous les six mois. Elle infléchit en quelque sorte le comportement des acteurs, canalise les conflits, 'organise' la structuration des alliances, socialise les acteurs avec les enjeux et objectifs à atteindre »* (Goetschy, 1999a : 365).

Pour certains acteurs rencontrés, le pouvoir de la Commission est même supérieur à celui de la présidence du Conseil.

*« La stratégie européenne de l'emploi, tout est à l'initiative de la Commission européenne, j'allais déjà oublier cette chose. Comme tout dans les politiques*

*européennes, la seule institution qui a l'initiative, c'est la Commission et pas le Conseil. Je ne vais pas citer de nom, mais chaque présidence croit qu'elle va pouvoir imposer un agenda et je me rappelle très bien avoir accompagné un ministre chez la directrice générale de la DG emploi à la Commission en disant tiens, durant la présidence, on voudrait avoir telle ou telle chose... Et la directrice générale a souri et a dit 'ce n'est pas vous qui décidez, c'est moi'. Et ce moi, c'était Odile Quintin, la fameuse Odile Quintin qui avait une personnalité extraordinaire, qui disait moi au nom de sa commissaire, de l'ensemble de sa direction générale, etc. ».*

Entretien, ancien chef de cabinet adjoint du ministre fédéral de l'emploi, août 2008.

Il y a toutefois lieu de noter que la prédominance de la Commission dans la SEE est appréciée positivement par les acteurs de la politique de l'emploi en Belgique. Il s'agit, pour eux, d'une garantie de ne pas voir les grands États contrôler seuls le processus.

#### **5.4. Pacte pour l'emploi et dialogue macroéconomique**

Dès après l'adoption de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices en 1997, la question de l'articulation de cette stratégie aux politiques économiques et budgétaires de l'Union fit débat. Plusieurs leaders européens défendent l'idée d'une politique budgétaire plus souple afin de soutenir l'emploi.

Les chefs d'États et de gouvernement ont ainsi convenu de la mise en place d'un dialogue macroéconomique annuel entre les ministres des Finances, les ministres de l'Emploi, la Banque centrale européenne et les partenaires sociaux européens<sup>84</sup>.

Les débats préparatoires à la mise en place de ce dialogue témoignent du clivage idéologique observé à la toute fin des années 1990 en Europe. Un mémorandum franco-italien déposé par les ministres de l'Emploi de ces deux pays, M. Aubry et A. Bassolino,

---

<sup>84</sup> Cette proposition avait été notamment défendue par L. Jospin au congrès des socialistes européens à Milan au début mars 1999. Pour le Premier ministre français, ce dialogue pouvait constituer un moyen de rééquilibrer les dimensions économiques et sociales de l'Union. Le texte final du congrès reflète les divisions évoquées plus haut ; il ne remet pas en cause la primauté de la lutte contre l'inflation sur la croissance et la création d'emplois. La formulation de compromis évoque en effet une « nouvelle approche » qui « s'efforcera de combiner croissance forte et contrôle de l'inflation, des déficits et de la dette ; de créer de l'emploi en impliquant plus de monde dans le marché du travail ; de combiner protection sociale et compétitivité » (Congrès du PSE, 2 mars 1999).

soutient que les budgets des États membres ne doivent plus être uniquement envisagés du point de vue des critères de Maastricht mais doivent être mobilisés au service de la croissance. Les deux pays proposent que l'Europe se donne un objectif annuel de croissance économique de 3 %. Les ministres signataires suggèrent à cette fin de généraliser deux mesures mises en œuvre par le gouvernement français - la réduction du temps de travail et le développement des services de proximité - et d'initier des projets transnationaux de développement d'infrastructures. Cette proposition ne convient pas à des pays comme l'Allemagne, l'Espagne et la Grande-Bretagne qui défendent une perspective plus libérale (Degryse, Pochet, 2001).

Le texte préparé par la présidence allemande de l'Union et soumis à discussion au conseil de Dresde en avril 1999 comporte trois volets : une politique économique de soutien à la croissance, le renforcement de la coordination des politiques de l'emploi et la poursuite des réformes structurelles. Il procède d'une synthèse entre les différentes options, comme le concède le ministre allemand de l'Emploi : « *Nous savons bien que notre projet n'est pas révolutionnaire mais en tant que président notre tâche est de dégager un large consensus et les positions de départ des uns et des autres sont souvent éloignées* »<sup>85</sup>.

Le Pacte européen pour l'emploi est adopté lors du Conseil de Cologne en juin 1999 (Conseil européen, 1999). Ce pacte est une résolution qui confirme le soutien des chefs d'État et de gouvernement aux processus de Luxembourg (sur l'emploi), de Cardiff (sur les politiques économiques) et propose un dialogue de coordination auquel est donné le nom de « processus de Cologne ».

En ce qui concerne l'emploi, le Conseil européen rappelle qu'un niveau élevé d'emploi est la clé de la prospérité économique et doit, à ce titre, être une priorité absolue des gouvernements. Il réaffirme son engagement à l'égard de la SEE et des éléments essentiels de celle-ci (capacité d'insertion professionnelle, formation continue, esprit d'entreprise, adaptation, égalité des chances), ainsi qu'à l'égard des réformes structurelles des marchés de l'emploi, des capitaux, des biens et services, présentées comme essentielles pour rendre les entreprises européennes compétitives sur les marchés mondiaux.

---

<sup>85</sup> Cité dans *Eudysée*, actualité de la semaine, avril 1999.

Le texte réaffirme les objectifs économiques et sociaux des politiques européennes et leur hiérarchie (les politiques salariales et budgétaires sont au service de la lutte contre l'inflation). Le rapport de la présidence, approuvé par le Conseil européen, précise en effet « *le dosage efficace et équilibré* » des différentes politiques concernées. Les orientations suivantes sont énoncées : « *La politique budgétaire doit respecter les objectifs du Pacte de stabilité et de croissance* » ; « *les salaires doivent évoluer de manière soutenable, les augmentations salariales doivent être compatibles avec la stabilité des prix et la création d'emplois* » ; « *la politique monétaire a pour principal objectif de maintenir la stabilité des prix. Pour ce faire, il est essentiel qu'elle soit épaulée par une politique budgétaire et une évolution salariale correspondant aux éléments évoqués ci-dessus* » (Conseil européen, 1999 : annexe I).

Il jette enfin les bases du dialogue macroéconomique auquel il attribue une mission relativement limitée dans la mesure où celui-ci se résume à un échange d'informations et d'opinions : « *pour permettre une croissance forte de l'emploi tout en préservant la stabilité des prix, les politiques fiscale et monétaire et l'évolution salariale doivent être interactives et se soutenir mutuellement (...) Dans le cadre d'un dialogue macroéconomique fondé sur la confiance réciproque, il conviendrait d'échanger de façon appropriée informations et opinions concernant la manière dont la politique macroéconomique doit être conçue afin d'augmenter et d'exploiter pleinement les possibilités de croissance de l'emploi* » (Conseil européen, 1999 : § III.5).

Enfin, le dialogue macroéconomique tel que présenté ne porte que sur une dimension des politiques de l'emploi : la politique salariale. L'ensemble des autres priorités de la SEE ne sont pas présentées comme objet de ce dialogue.

### **5.5. La Méthode ouverte de coordination**

La SEE a été conçue pour améliorer l'efficacité des politiques de l'emploi. Plusieurs moyens sont supposés contribuer à cet objectif : la méthode elle-même (objectifs chiffrés, calendrier de mise en œuvre), l'externalisation de la contrainte (lignes directrices européennes), la publication annuelle de résultats et leur comparaison européenne), l'évaluation et le *benchmarking* (Goetschy et Pochet, 2000).

### 5.5.1. Une consécration au sommet de Lisbonne

Cette méthode a été qualifiée de « Méthode ouverte de coordination » (MOC) lors du sommet de Lisbonne en 2000. Elle a été définie et promue notamment par Maria Joao Rodrigues, ancienne ministre portugaise de l'Emploi (1995-1997) puis conseillère de la présidence de l'UE et de la Commission depuis 2000 (Rodrigues, 2001). Les conclusions du sommet de Lisbonne définissent la méthode dans les termes suivants :

*« - définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long termes fixés par les États membres ;*

*- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;*

*- traduire les lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;*

*- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements »* (Conseil européen, 2000, §37).

Le sommet de Lisbonne offre en outre une certaine consécration à la stratégie européenne pour l'emploi en prévoyant d'étendre cette méthode à d'autres domaines, comme ceux de la société de l'information, de la recherche, de la politique de l'entreprise, de la politique sociale, de l'éducation. Très rapidement, les Conseils européens ultérieurs ont prévu l'extension de la méthode à de nouveaux domaines : la lutte contre l'exclusion (Nice, décembre 2000), la protection sociale (Stockholm, mars 2001), l'environnement (Göteborg, juin 2001) (Dehousse, 2004)<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Cependant, dans leur mise en œuvre concrète comme dans les textes qui les fondent, les différentes MOC présentent des caractéristiques divergentes. Ainsi, la coordination des politiques économiques et la stratégie européenne pour l'emploi trouvent leur fondement dans le Traité, alors que les autres MOC ne puisent leur légitimité que dans les conclusions de sommets européens. Certaines MOC conduisent à des recommandations, d'autre non. Pour certaines, le rôle des institutions communautaires est clairement défini (identification de bonnes pratiques, analyse de plans d'action nationaux) ; pour d'autres il est plus vague : « *La coordination ouverte est une*

### 5.5.2. Une méthode qui suscite de nombreux travaux de recherche

La MOC n'est pas qu'une technique de décision ou d'intégration européenne. Elle a été définie par M.J. Rodrigues comme un processus d'apprentissage dans le respect de la diversité des situations nationales : « *The open method of coordination aims to organise a learning process about how to cope with the common challenges of the global economy in a co-ordinated way while also respecting national diversity* » (Rodrigues, 2001: 96).

Pour ses promoteurs, la MOC ne vise pas à classer les États au regard des différentes politiques publiques considérées. Si la technique du *benchmarking* est largement utilisée, la MOC ne peut être réduite à celle-ci, elle offre un espace d'apprentissage et crée un espace politique européen de définition d'objectifs communs. Dès lors que ce sont les objectifs et non les moyens qui sont élaborés en commun, le management par objectif permet de respecter la diversité et la créativité des réponses politiques nationales aux problèmes identifiés.

La MOC, de par sa nouveauté, a suscité la curiosité de chercheurs et a fait l'objet de nombreux travaux académiques (voir par ex. Zeitlin, Pochet, 2005, de la Porte, Pochet, 2002 ; Dehousse, 2003, 2004 ; de la Porte, Nanz, 2004 ; Goetschy, 2005).

Les facteurs qui ont favorisé l'émergence de la MOC ont d'abord été mis en évidence. Ainsi Pochet (2001) souligne trois sources de la MOC : d'abord les réflexions dans les cercles de management autour du management par objectif, du *benchmarking*, de l'amélioration et de l'étalonnement des performances ; ensuite, une réflexion commune à de nombreux États sur les formes de régulation et sur la participation citoyenne à la décision dans un contexte de changements rapides ; enfin, la volonté de reproduire la stratégie de convergence de l'Union monétaire dans d'autres domaines.

Pour d'autres (Dehousse, 2003 ; Goetschy, 2005), les États ont, à la fin des années 1990, été disposés à élargir l'agenda européen sur certaines matières sociales notamment pour éviter une « course vers le bas » (*dumping social*, concurrence fiscale, etc.) dans un

---

*sorte de livre de cuisine qui contient diverses recettes, les unes plus légères, les autres plus copieuses* » (Vandenbroucke, 2001: 61, cité par Dehousse, 2004).

contexte d'intégration économique et pour mettre des ressources en commun dans le cadre de défis communs. Les États devaient également pallier une marge de manœuvre réduite dans le domaine des politiques de l'emploi du fait de l'intégration monétaire<sup>87</sup>. Enfin, les politiques sociales européennes étaient jugées minimalistes et sujettes à la critique.

De nombreux travaux portent sur une description des traits caractéristiques de la MOC. En s'appuyant sur Dehousse (2003, 2004), on peut distinguer les particularités suivantes :

- sa flexibilité et sa souplesse : la méthode ne s'appuie pas sur un objectif unique mais sur des lignes directrices que chaque État concrétise dans un plan national, tenant compte du contexte national ;
- la décentralisation de l'approche : loin d'une méthode *top-down*, la méthode de travail collectif associe l'Union, les États, les niveaux régionaux et locaux ;
- la mise en place de procédures incluant le partage de connaissances, indicateurs, *monitoring* des rapports nationaux, recherche des meilleures pratiques ;
- l'absence de contrainte formelle, l'émulation, l'évaluation par les pairs et l'apprentissage.

### 5.5.3. Influences, potentialités et limites

La MOC est une méthode de travail nouvelle dans les institutions européennes, elle est souvent présentée comme une troisième voie entre la méthode communautaire classique et la coopération intergouvernementale. Dans les nombreux travaux ou débats sur la *multi-level governance*, elle est qualifiée tantôt de résultat de la modernisation du *policy-making* européen, tantôt de cheval de Troie de l'intergouvernementalisme (Dehousse, 2003).

Des liens ont été établis entre la méthode, ses promoteurs (cf. *supra*, l'influence de T. Blair sur le Conseil à cette époque) et les principes de l'État social actif popularisés par T. Blair et A. Giddens au Royaume-Uni et introduits dans le vocabulaire belge par F. Vandenbroucke en 1999 : « *cette volonté de se définir comme une 'troisième voie' innovante par rapport à deux démarches antagonistes n'est évidemment pas sans*

---

<sup>87</sup> Des politiques traditionnelles comme la dévaluation compétitive, l'ajustement des taux d'intérêt, les politiques de relance financées par l'endettement public, des embauches massives dans le secteur public étaient devenues illégitimes et impossibles du fait des critères de Maastricht.



*affinités intellectuelles avec la méthode et les ambitions du New Labour de Tony Blair »* (Dehousse, 2004 : 334).

Comme souligné plus haut, certaines caractéristiques de la méthode sont issues du management d'entreprise. *« The vocabulary of the OMC is full of references to the market. Management by objectives, self-evaluation, peer control, and preference to forms of flexible regulation feature prominently in the repertoire of New Public Management. Highly influential in Anglo-Saxon countries and international organisations such as the IMF and the World Bank, this school of thought endeavours to promote the use of techniques borrowed from corporate management among public authorities »* (Dehousse, 2003: 8). L'inspiration puisée dans les méthodes de gestion nous a été confirmée par la promotrice de la MOC lors d'un Entretien en 2006.

*« La préparation de la stratégie de Lisbonne a eu pour point de départ le travail de Jacques Delors et le Livre blanc sur la croissance, compétitivité, emploi (1993) qui était à mon avis une œuvre de référence très importante, et ensuite beaucoup de pistes nouvelles qui venaient de la recherche en sciences de gestion, économie, sociologie, on a pris tout cela en compte. Moi-même, j'ai travaillé avec beaucoup d'experts de plusieurs pays. Et donc la préparation de la stratégie de Lisbonne a été basée sur une interface très forte entre policy making au niveau européen et recherche en sciences sociales ».*

Entretien, Maria Rodrigues, ancienne ministre de l'Emploi du Portugal, Conseillère de la Commission européenne, octobre 2006.

#### 5.5.4. *Soft et décentralisée*

Une dernière caractéristique de la MOC qui doit être soulignée est l'association de nombreux acteurs non étatiques<sup>88</sup>. Pour Maria Rodrigues, les principes de souplesse, de flexibilité et de partenariat font de la MOC une méthode capable de répondre à des défis variés dans des pays ou régions dont le développement économique ou les problèmes sociaux peuvent être très différents :

---

<sup>88</sup> Les conclusions du sommet de Lisbonne affirment ainsi l'inscription de cette méthode dans le principe de subsidiarité : *« L'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité ; l'Union, les États membres, les collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat. Une méthode d'évaluation des meilleures pratiques en matière de gestion des changements sera élaborée par la Commission européenne en coordination avec différents prestataires et utilisateurs, à savoir les partenaires sociaux, les entreprises et les ONG »* (Conseil européen, 2000, §38).



*« On peut l'appliquer dans toutes sortes de régions. Les régions les plus dynamiques qui croissent plus vite ou les régions en restructuration ou en dépression. Parce que le point de départ doit être d'identifier quelles sont les vraies opportunités de marché et d'investissement compte tenu pas seulement de la politique de l'économie nationale et européenne mais aussi de l'économie globale. Cela doit être le point de départ. Et ensuite en face de ces opportunités on va faire un bilan des points forts et points faibles de l'économie locale/régionale et à partir de là, on va déduire quelques grandes priorités du point de vue des politiques industrielle, de recherche, de ressources humaines, de développement local. Et il faut mettre ensemble ces priorités sur la base d'initiatives qui puissent engager les acteurs locaux et aussi chercher des partenaires ».*

Entretien, Maria Rodrigues, ancienne ministre de l'Emploi du Portugal, Conseillère de la Commission européenne, octobre 2006.

Par la MOC, il s'agit donc de créer de la contrainte qui ne repose pas sur une norme juridique mais sur l'engagement d'acteurs et sur la concertation. Cette méthode a été qualifiée de « *soft law* » par de nombreux auteurs. Ainsi, pour Trubeck, Mosher (2001: 2), « *because this type of governance does not rely primarily on top-down command and control-type regulation backed by sanctions, its use has been described as a move from 'hard law' to 'soft law'* » .

De nombreux travaux consacrés à la MOC ont questionné son caractère démocratique. Elle a ainsi été confrontée aux critères de transparence, d'appui sur le débat public, de participation (partenaires sociaux, société civile) et d'apprentissage. Si le constat est loin d'être similaire pour les différentes politiques considérées (de la Porte, Nanz, 2004), la SEE est souvent présentée comme la MOC la plus aboutie mais également la plus transparente.

Il est à noter que « *soft law* » n'est pas synonyme d'inefficacité ou d'absence d'influence sur les politiques nationales. Trubeck et Trubeck (2004) ont distingué six manières de produire du changement au sein desquelles on peut distinguer deux familles : les causes « *top-down* » (*shaming, diffusion, etc.*) et les causes « *bottom-up* » (*deliberation, learning*). Ils insistent sur les premières et notamment le *shaming* qui passe entre autres par les recommandations adressées aux États. Même si ces recommandations ne sont pas contraignantes, les États vont, selon ces auteurs, adapter leurs politiques afin d'éviter d'être pointés du doigt par ces messages synonymes de mauvaises performances.

## 5.6. *L'intégration aux GOPE : les réformes de 2003 et 2005*

La cohérence et l'articulation de la stratégie pour l'emploi, d'une part, et des grandes orientations de politique économique d'autre part, sont un thème de débat récurrent. En 2003 et 2005, les calendriers de la SEE et des GOPE ont été rapprochés puis fusionnés.

### 5.6.1. *Intégration des calendriers des GOPE et de la SEE en 2003*

Suite à une évaluation d'une première période de cinq années de SEE (cf. *infra*), le calendrier de la stratégie pour l'emploi a été réorganisé pour être intégré à celui des GOPE.

L'activité politico-administrative organisée autour des GOPE se déroulait jusque-là au cours du premier semestre de l'année civile, alors que celle tournant autour de la SEE commençait effectivement après l'été. Le calendrier de la SEE est avancé pour correspondre à celui des GOPE, pour permettre une discussion simultanée des deux politiques lors des sommets européens et pour donner plus de cohérence à l'action communautaire par la synchronisation des processus.

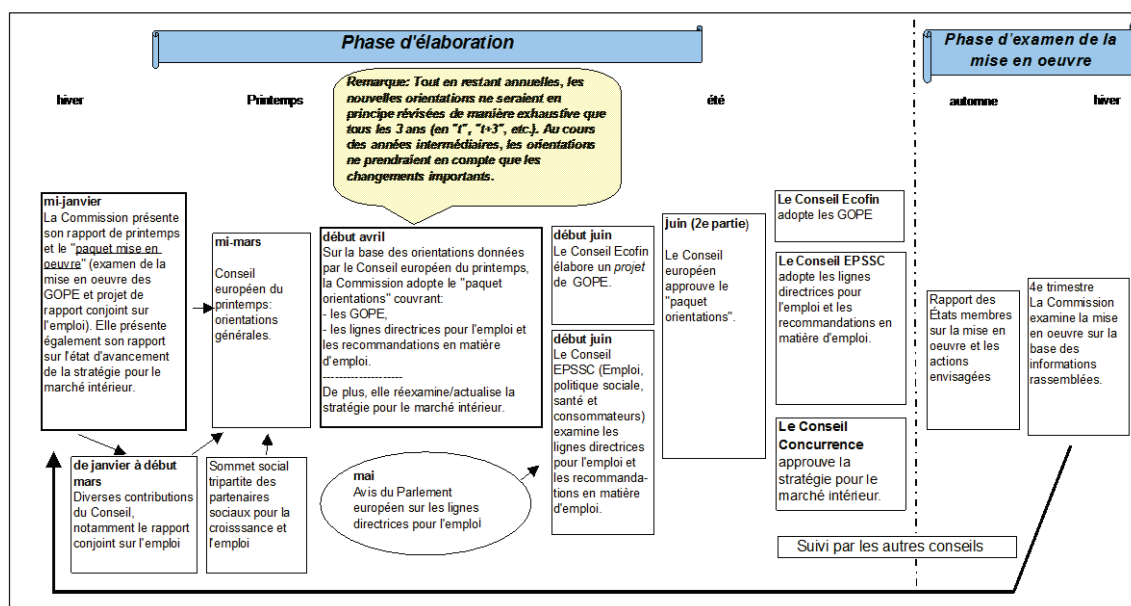
La réorganisation du calendrier vise aussi à renforcer le sommet de printemps comme point culminant de l'activité du Conseil. Ce sommet était devenu un moment essentiel de l'activité européenne, mais sans accorder une place significative aux ministres de l'Emploi.

La réforme visait aussi à stabiliser le processus en le plaçant dans une perspective pluriannuelle de trois ans. L'ambition n'était plus de multiplier les objectifs ou de changer ceux-ci mais de se concentrer sur les progrès accomplis. Les changements successifs, importants ou mineurs, opérés chaque année dans les lignes directrices contribuaient à brouiller le message. Une période de trois ans a été jugée suffisamment longue pour mesurer les effets des changements introduits<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Il est à noter qu'en application du Traité, les lignes directrices restent formellement approuvées chaque année par le Conseil mais dans la pratique, elles restent inchangées. Le Conseil adopte une brève résolution du type : « les lignes directrices de l'année X restent inchangées pour l'année Y ».

## Schéma 5: Nouveau calendrier de la SEE en 2003



Source : COM (2002) 487 final

### 5.6.2. L'intégration des lignes directrices emploi et des GOPE en 2005

La stratégie pour l'emploi est revue de façon plus approfondie à l'occasion de la réorientation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne en 2005. En mars 2004, le Conseil européen invite la Commission à créer un groupe de haut niveau dont l'objectif est de procéder à une évaluation indépendante à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne. Il devra proposer des mesures pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2010.

La présidence de ce groupe est confiée à Wim Kok (ancien ministre social-démocrate des Pays-Bas) qui avait déjà été chargé d'établir un rapport sur l'évolution du contenu de la SEE en 2003 (cf. *infra*). Le rapport des experts, intitulé « *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi* » (Kok, 2004), conclut qu'« *il y a beaucoup à faire pour éviter que Lisbonne ne devienne synonyme d'objectifs manqués et de promesses non tenues* ». Il met en exergue le caractère trop dispersé de la stratégie de Lisbonne et souligne la nécessité de la concentrer sur des objectifs centraux : le soutien à la compétitivité des entreprises, la flexibilité du marché du travail et l'achèvement du marché intérieur. La Commission propose, sur la base de ce rapport Kok, une révision de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie pour l'emploi en 2005.

La principale modification formelle concernant la stratégie pour l'emploi est l'intégration des lignes directrices pour l'emploi et des lignes directrices des grandes orientations de politique économique. Les deux textes sont publiés en même temps en 2003 et 2004. À partir de 2005, ils sont intégrés dans un texte unique : « *Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi* ». Toutefois, les lignes emploi et les lignes économiques sont élaborées dans leurs filières spécifiques (les lignes emploi sont approuvées par le Conseil Emploi).

En termes de gouvernance, le rapport Kok (2004) propose d'impliquer davantage les chefs d'État et de gouvernement dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (et de désigner un « coordinateur Lisbonne » dans les États), d'intégrer les réponses des États dans des Programmes nationaux de réforme comprenant des mesures prévues et un calendrier, nommer les pays qui réussissent et blâmer ceux qui échouent. Pour ce faire, un tableau de 14 indicateurs est établi afin de comparer les performances des États membres.

Cette réforme a une conséquence très concrète pour les États et leurs administrations. Ceux-ci doivent désormais remettre à la Commission au mois d'octobre de chaque année un rapport unique appelé « Programme national de réforme » (PNR) dans lequel ils font état de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Un chapitre de ce rapport est consacré à l'emploi et rend compte de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi. La SEE est ainsi officiellement et formellement intégrée à la stratégie de Lisbonne, au point de perdre en visibilité.

### **5.7. La SEE dans la stratégie « Europe 2020 » et le « semestre européen »**

La stratégie de Lisbonne a eu pour terme l'année 2010. Le contexte de crise économique et financière, qui a fortement augmenté les déficits publics et placé plusieurs pays européens dans une situation proche de la cessation de paiement a fait passer au second plan l'évaluation et l'analyse de l'échec de la stratégie de Lisbonne (Barbier, 2010). Une nouvelle stratégie dite « Europe 2020 » lui succède, elle fixe de nouveaux objectifs quantitatifs à l'horizon d'une décennie mais reste inscrite dans le même paradigme compétitif. À côté de la stratégie Europe 2020, plusieurs initiatives

visant à renforcer la monnaie unique et à soutenir la croissance sont adoptées. On parle, pour désigner cet ensemble, de nouvelle gouvernance économique de l'Union (cf. *infra*).

Les calendriers de différents processus de coordination européens ont été intégrés en 2011 pour constituer un timing appelé « semestre européen » (suivi d'un semestre national de mise en œuvre). Ces différents processus sont la coordination des politiques budgétaires (le Pacte de stabilité renforcé), les processus de réformes structurelles relevant de la stratégie EU 2020 (dont la SEE) et un nouveau processus de surveillance des déséquilibres macro-économiques. L'adoption du semestre européen a été décidée par le Conseil ECOFIN en septembre 2010, sous présidence belge ; il est entré en application en 2011.

Le semestre européen bouscule à nouveau le timing de la SEE. Le semestre commence au début de l'année par la publication, par la Commission, d'un état des lieux socio-économique appelé *Examen annuel de la croissance* (ou « AGS » pour *Annual Growth Survey*)<sup>90</sup>. Sur la base de ce rapport, le Conseil adopte ou non de nouvelles orientations politiques.

Les États membres déposent à la Commission leurs programmes nationaux de réforme (PNR) et leurs programmes de stabilité budgétaire pour la mi-avril<sup>91</sup>. Ces PNR doivent être élaborés sur la base des freins à la croissance et des recommandations établies l'année précédente ; ils sont examinés selon les processus classiques. Les recommandations pourront être adressées par le Conseil vers la fin du mois de juin.

Au semestre européen succède alors un semestre national consacré à la mise en œuvre des politiques et à la préparation du budget de l'année suivante.

---

<sup>90</sup> La Commission a accéléré le processus dès la fin de la première année : l'AGS 2012 a été rendu public en novembre 2011.

<sup>91</sup> Auparavant, les perspectives budgétaires étaient adressées par les États à la fin de l'année, elles sont désormais soumises *ex ante*.

## Schéma 6: Le semestre européen de coordination des politiques économiques



### 5.8. Les critiques adressées à la SEE

La SEE est donc porteuse de transformations significatives dans les modes de gouvernance, les représentations et les dispositifs concrets de politiques. Elle a toutefois fait l'objet de critiques de chercheurs et d'autres acteurs, notamment la CES. Outre la mise en évidence de l'absence de moyens financiers spécifiques en soutien de la SEE<sup>92</sup>, ces critiques portent tant sur la forme que sur le fond.

La stratégie pour l'emploi relève d'abord de processus de négociations relativement opaques. Pour Barbier (2010 : 5-6) « *la stratégie n'a jamais vraiment impliqué des acteurs autres que les cercles d'experts (...). Quand on les observe de près, la réalité des mécanismes de coordination cache d'âpres batailles, et l'usage stratégique, concurrentiel et manipulateur d'informations biaisées ont peu à voir avec le statut d'une connaissance argumentée, comme l'espèrent encore*

---

<sup>92</sup> A l'exception du Fonds social européen, qui préexiste à la stratégie mais qui a été requalifié « d'instrument financier au service de la SEE », et qui représente une faible part des dépenses pour l'emploi au sein des États.

*certaines chercheurs qui, en dépit des limites empiriques des MOC, semblent attachés normativement à leurs illusions ».*

Le processus de négociation, comme le souligne Pochet (1999: 271), conduit à l'adoption de solutions a priori consensuelles qui ne sont pas nécessairement les plus efficaces : *« the choice of a diplomatic type of process, such as the negotiations that take place within the Council of Ministers, struck us as risky in terms of the consistency of diagnosis and solutions. In other words, the process could favour consensual solutions (such as vocational training) which are perhaps not the best, rather than more controversial solutions (for example, to reduce labour costs or working time) which might be more effective ».*

Mais surtout, la critique la plus radicale adressée à la SEE porte sur son fondement scientifique : *« Where is the scientific proof that employability is in all cases the best solution to reduce unemployment ? (...) What is the Commission's scientific basis for developing such a strategy ? (...) What is the status of the Commission's recommendations ? What democratic scrutiny (what influence of the European parliament or of the national ones) and debate (where is the opposition, the counter analysis) surrounds them ? »* (Pochet, 1999 : 275).

La stratégie relève ainsi, pour Pochet, d'une approche pour une grande part idéologique : *« the absence of links between employment procedures and macro-economic policies, as defined in the broad Guidelines of Economic Policies, was likely to result in employment being considered as dependent variable once monetary and budgetary policy had come to be decided at European level. In other words, the core of the development model was not being debated, so long as the debate was dominated by a dogmatic approach to budget deficits and a technocratic vision of monetary policy »* (Pochet, 1999: 272).

Par ailleurs, la pression exercée sur les États pour qu'ils se conforment à la SEE peut conduire à des mises en forme des discours sans changement substantiel qui n'aident pas à rendre les choix politiques nationaux lisibles pour l'opinion : *« Whether or not the governments follow in practice the European employment guidelines, in public discourse they all refer to it. This situation does not contribute to clarifying the debate on the best employment policies and the*

*underlying societal choices* » (Pochet, 1999 : 275). Les plans d'action pour l'emploi, consistaient souvent, à l'origine de la SEE, en une justification ex post, à l'aide du vocabulaire et des prescrits communautaires, de politiques nationales existantes.

Enfin, les objectifs quantitatifs adoptés dans la SEE, et en particulier celui de l'augmentation du taux d'emploi, portent en outre, selon Goetschy (2003a), le danger de négliger la qualité des emplois créés. Cette critique rejoint celle de Salais (2004) sur l'usage des indicateurs dans la SEE. Pour cet auteur, il existe un risque que l'ambition de l'étalonnage (benchmarking) se réduise à une simple méthode de score : *« La porte est ouverte à une dégénérescence instrumentale de la méthode qui prend la forme d'un jeu coopératif rationnel entre la Commission et les États membres. L'objet du jeu est le rendement statistique des politiques d'emploi nationales, appréciées du point de vue des indicateurs. Mais cette dégénérescence risque d'avoir des conséquences bien réelles sur les transformations du marché du travail et des conceptions politiques à son égard en Europe. Loin d'œuvrer à la disparition du chômage (comme pourrait le laisser entendre l'orientation des politiques vers la maximisation du taux d'emploi), l'action publique en Europe en direction de l'emploi est incitée à se consacrer à une optimisation économique de cette donnée du marché »* (Salais, 2004 : 288).





## **Chapitre 3 :**

# ***L'évolution du contenu de la SEE, du sommet de Luxembourg à la nouvelle gouvernance économique***

## **1. LE CONTENU DE LA SEE DEPUIS 1998**

Le contenu de la SEE est formalisé dans les lignes directrices pour l'emploi. Leur nombre a évolué depuis le sommet de Luxembourg mais leurs grandes orientations générales sont restées relativement stables et reflètent quelques influences originelles.

### ***1.1. L'influence incertaine de l'OCDE***

L'OCDE a plaidé depuis les années 1980 pour davantage de flexibilité des marchés du travail. Plus tard, elle a véhiculé ou promu des notions (vieillessement actif, flexicurité) qui se sont trouvées au cœur du message de la SEE. Certains ont trouvé dans le contenu de la SEE la trace de l'influence déterminante de l'OCDE.

Plusieurs auteurs ont ainsi analysé de façon comparée les stratégies pour l'emploi de l'OCDE et de l'Union européenne, tant du point de vue des méthodes que du contenu (Casey, 2004; Noaksson and Jacobsson, 2003 ; Visser, 2005 ; Walsh, 2009 ; Bonvin, 2007). Ils s'accordent sur les nombreuses similarités dans les diagnostics des deux stratégies qui mettent en évidence les rigidités des marchés des biens et du travail, le caractère structurel du chômage, des systèmes de protection sociale peu incitatifs, et une protection de l'emploi trop élevée qui limite les chances d'entrée sur le marché du travail de certains segments de la population active (Casey, 2004).

Walsh (2009) souligne l'importance des rapports « *Jobs study* » de l'OCDE, et en particulier de la première édition de ce rapport qui, en 1994, « *drew attention to the effect that a high level of employment protection can have on economic growth and, ultimately, job creation. It advocated governments to deregulate their labour markets and many EU member States where receptive to this* » (Walsh, 2009: 10). L'auteur indique encore que l'OCDE se montrait aussi particulièrement critique à l'égard des États qui tentaient de réduire le chômage par des mesures de réduction de la durée et de partage du travail ainsi que des systèmes de prépension. Par ailleurs, les critères de convergence de Maastricht rendaient plus difficile l'intervention des États et ont contribué à faire des travailleurs et des chômeurs la variable d'ajustement des marchés du travail.

Néanmoins, des différences d'accent sont soulignées. Ainsi, alors que l'UE a adopté le discours sur l'activation des politiques de l'emploi, notamment sous l'influence des suédois, l'OCDE reste davantage critique par rapport à l'efficacité de la plupart des politiques actives (Visser, 2005).

Les deux stratégies sont en phase sur la modération salariale comme moyen de soutenir la compétitivité des entreprises. Un an avant l'adoption du Traité d'Amsterdam, le Pacte pour la confiance et l'emploi, adopté en 1996 par la Commission Santer réaffirme le besoin d'une croissance des salaires inférieure ou au maximum égale à l'inflation afin de maximiser les créations d'emplois. Mais, alors que l'OCDE est particulièrement critique à l'égard des pratiques de négociation salariale dans de nombreux pays (jugées trop centralisées et trop collectives), l'UE, notamment du fait de ses compétences limitées en la matière, a moins insisté sur le thème (à tout le moins au cours des premières années de la SEE).

L'OCDE n'hésite pas à s'appuyer sur les modèles des USA et de la Grande-Bretagne pour promouvoir la flexibilité alors que dans la SEE, le discours prône davantage une recherche d'équilibre entre flexibilité et sécurité (Visser, 2005).

En termes de méthode, alors que la SEE s'appuie sur un modèle d'apprentissage mutuel et sur une méthode qui associe les représentants des États dans la rédaction des descriptions des politiques et des recommandations, l'OCDE véhicule davantage un discours d'expertise, élaboré en interne « *the 'country desks' perform a seemingly*

*academic, technocratic analysis (...) through intense and frequent contacts with a limited selection of national officials, mostly in the Finance and Economics Ministries »* (Visser, 2005: 182).

Dans son contenu, la SEE est marquée par des influences diverses. Elle est perçue par les acteurs comme un processus politique, où les contenus sont négociés et dès lors plus susceptibles d'être marqués par différents courants de pensée ou modèles nationaux plus éloignés de l'orthodoxie économique, alors que les propositions de l'OCDE semblent relever de l'approche économique dominante.

*« Les fondements analytiques de l'OCDE sont plus clairs : c'est plus technique, plus économique. Car l'OCDE a un rôle technique, c'est une sorte de grand bureau d'étude. L'Europe, c'est plus politique et ça se voit dans les textes. Parfois, le fondement analytique de certaines lignes directrices manque ».*

Entretien, fonctionnaire belge, membre de l'EMCO, juin 2006.

## **1.2. Les constats de départ et les premières orientations**

Pour comprendre les orientations adoptées lors du sommet de Luxembourg en 1997, il est utile de porter une attention aux discours et idées diffusés dans les forums européens à la veille de l'adoption de la SEE.

### **1.2.1. Les intentions avant Amsterdam et Luxembourg**

La SEE peut être considérée, à son origine, comme le résultat d'une coalition de cause efficace essentiellement composée de leaders socialistes et sociaux-démocrates (cf. *supra*). Cependant, le contenu de la stratégie tend à s'écarter des orientations défendues par plusieurs membres de cette coalition. On ne peut en effet considérer la SEE comme la simple transcription d'un programme électoral.

Les socialistes européens ont adopté, lors de leur congrès de Bruxelles en novembre 1993, leur manifeste pour les élections européennes de 1994. Celui-ci indique que pour réduire le chômage, plusieurs approches peuvent être envisagées, notamment la semaine des 35 heures ou des quatre jours, le congé formation ou le travail à temps partiel volontaire. Selon Johansson (1999), la proposition relative à la réduction du temps de

travail était défendue par Michel Rocard, mais elle suscitait de nombreuses réserves de la part des partis travaillistes grec et anglais<sup>93</sup>.

Cette piste est en revanche explicitement rejetée dans le Livre blanc qui s'inscrit davantage dans un référentiel de compétitivité (cf. *supra*). Au début des années 1990, dans la plupart des discours de consensus, la compétitivité des économies européennes et la stabilité monétaire sont présentées comme des conditions de croissance de l'emploi.

Ainsi, au moment de présenter son Pacte de confiance pour l'emploi en 1996, Jacques Santer rappelait que la politique de l'emploi devait s'inscrire dans un cadre macro-économique favorable caractérisé par la stabilité monétaire et la limitation des budgets publics. Il énonçait trois principes devant guider la consolidation budgétaire des États et orienter les politiques de l'emploi : les réductions de dépenses sont préférables aux augmentations d'impôts ; il faut privilégier des mesures actives d'emploi par rapport aux dépenses passives d'assurance chômage ; il faut corriger la tendance à l'augmentation de l'impôt sur le travail, alors que celui sur les autres facteurs de production a tendance à diminuer<sup>94</sup>.

Le référentiel européen de politique économique et sociale dans les années 1990 accorde une priorité à la libéralisation des marchés et à l'union monétaire. Visser (2005) identifie deux types d'explications courantes de la faible croissance et du chômage européen dans le discours de cette époque. La première concerne l'incapacité à surmonter les chocs économiques. Chaque récession depuis 1970 s'est concrétisée dans une montée du chômage qui n'a jamais été résorbée et qui a fait gonfler le chômage de longue durée. La rigidité des marchés du travail est présentée comme une cause de ce phénomène. La seconde explication concerne l'incapacité des États sociaux d'affronter les changements structurels des économies, ce qui conduit à des marchés du travail à deux vitesses, partagés entre un noyau de travailleurs protégés et des cohortes d'entrants

---

<sup>93</sup> A. Larsson confirme cette opposition dans une interview reproduite accordée à Barbier et Sylla (2004 : 46) : « *We had agreement in the group on all issues, except on working time, where Mr. Rocard (French PS) asked for a European commitment for working time reduction, while Mr. Papandreou of PASOK opposed any commitment to working time reduction. The compromise was a text stating that in some countries a reduction of working time is on the top of the agenda, in others it is not at all on the agenda, and that the issue should be dealt in accordance with the principles of subsidiarity and through negotiations between the social partners* ».

<sup>94</sup> Discours de Jaques Santer sur l'emploi en Europe, devant le Parlement européen, le 5 juin 1996.

dans des emplois flexibles et précaires. Ces explications ne remettent pas en cause la globalisation et l'ouverture des économies : « *rather than attributing the problems of slow employment growth and job destruction to globalisation and technological change, both explanations underlined that Europe's problems were of its own making and that they could be addressed without abandoning the case of free trade and product market liberalisation, both key of the european integration project* » (Visser, 2005: 174).

A ces dimensions cognitives, se joignent deux orientations normatives. La première porte sur l'adaptation des marchés, en ce compris du travail, à la globalisation, et la seconde prône une modernisation des systèmes de protection sociale afin de leur permettre de prendre en compte les nouveaux risques économiques et sociaux.

### 1.2.2. Les origines scandinaves de la Stratégie européenne pour l'emploi

Alors que les fondements néolibéraux de la SEE ont souvent été soulignés et que l'influence de l'OCDE a été questionnée (Noaksson, Jacobsson, 2003), les origines scandinaves de la SEE ont en revanche souvent été sous-estimées (Barbier, Sylla, 2004). Un des vecteurs de cette influence a été A. Larsson, qui a milité activement en faveur de l'insertion du titre Emploi dans le Traité (cf. *supra*) mais qui, en tant que directeur général à l'Emploi à la Commission de 1995 à 2000, a également influencé le contenu de cette stratégie.

A. Larsson a exposé sa vision de la politique sociale à de nombreuses reprises et notamment lors d'une conférence (« *Social policy : past, present and future* ») donnée à Athènes en mai 1996 ; son intervention a été publiée dans la revue *Transfer* (Larsson, 1996). Ce texte est intéressant car il met en évidence une analyse complexe qui souligne l'importance de la demande interne et de l'investissement comme moteurs de croissance, alors que ces thématiques sont absentes de la SEE. Les relations entre monnaie unique et stratégie européenne pour l'emploi ont été explicitées par Larsson dans un deuxième texte (*The european employment strategy and the EMU : You must invest to save*) en 1998 (Larsson, 1998).

Le diagnostic d'A. Larsson est similaire à celui exposé dans le Livre blanc sur la compétitivité, la croissance et l'emploi auquel il se réfère ; il s'appuie notamment sur une comparaison des performances économiques de l'Europe et des États-Unis. Larsson

souligne que la meilleure productivité des USA ne tient pas à un plus faible niveau de protection sociale « *but on the strength of a well established single market and a single currency* » (Larsson, 1996 : 726-727).

S'appuyant sur le succès des pays scandinaves, il souligne qu'un niveau élevé de dépenses sociales (30% du PIB dans ces pays) ne constitue pas un handicap. Au contraire, « *the social protection system, far from being a burden, must be regarded as a productive factor offering security for the individual and making change in the economy socially and politically acceptable* » (pp. 727). L'enjeu est donc la productivité des économies qui permet d'être compétitif tout en garantissant d'importantes protections sociales.

Quels sont alors les problèmes auxquels l'Europe est confrontée ? A. Larsson en identifie trois, qui ne relèvent pas de la concurrence de pays émergents ou à bas salaire mais qui sont internes : l'évolution du modèle social, l'évolution démographique et les changements économiques.

Le modèle social européen<sup>95</sup> est affecté par un taux d'emploi trop bas. Les créations d'emplois depuis le milieu des années 1980 n'ont pas été suffisamment nombreuses pour compenser les pertes encourues au cours des années 1970, mais surtout, les emplois créés n'ont profité que très partiellement aux personnes qui avaient perdu leur emploi. L'Europe a ainsi progressivement transformé son chômage en un chômage de longue durée (qualifié de « *de-learning cul de sac* ») en raison d'une conception dépassée du marché du travail. La protection sociale a été conçue en fonction du modèle du « *male bread-winner* » pour assurer le maintien temporaire du revenu du chef de famille travaillant dans l'industrie ou la construction et qui pouvait être affecté par des retournements conjoncturels de l'économie. Ce modèle doit être aujourd'hui modernisé. Il s'agit notamment de transformer les dépenses passives d'indemnisation en dépenses actives qui permettent le retour à l'emploi : « *A big part of these resources should be transferred to active labour market policies to upgrade skills, to provide recognized,*

---

<sup>95</sup> La notion de « modèle social européen » est utilisée dans les discours politiques depuis les années 1990. Elle renvoie aux caractéristiques (politiques et institutionnelles) des États européens distinctes du modèle américain (Demertzis, Heine, 2008). La notion ne s'appuie pas sur une définition scientifique rigoureuse et fait l'objet d'interprétations nombreuses (voir Jepsen, Serrano Pascual, 2005).

*marketable qualifications, and to integrate the unemployed into working life* » (Larsson, 1996: 732).

Le vieillissement démographique constitue le deuxième défi. D'ici 2025, la population âgée de plus de 65 ans aura augmenté d'environ 50 % en Europe, pour atteindre près d'un tiers de la population totale, alors que la population d'âge actif et les moins de 25 ans seront en diminution. Ces données posent deux questions essentielles selon A. Larsson. Les actifs seront-ils à même et désireux de supporter les transferts intergénérationnels ? Comment faire de cette population vieillissante (*aging population*) une population active travaillant plus longtemps et contribuant au bien commun et à la productivité de la société ?

Enfin, l'Europe doit composer avec les changements de l'économie. L'ère de la production de masse a fait place à une nouvelle ère basée sur le savoir et l'innovation et caractérisée par la rapidité des changements. L'acquisition rapide de nouveaux savoirs devient alors un enjeu essentiel pour les travailleurs; elle doit permettre le plein développement de l'activité économique: « *Our labour market is like a railroad system with the most modern high speed train on the demand side and old fashioned rail track signalling on the supply side* » (Larsson, 1996 : 729).

La réflexion d'A. Larsson porte aussi sur l'articulation des politiques économiques et sociales. Loin de considérer l'emploi comme un objet isolé, il le lie à la question de la croissance dans un discours aux accents keynésiens d'apparence : « *The problem is internal demand. Consumers have no confidence for the future. They postpone their investment. When consumers postpone their investment, markets for goods and services are weak, and enterprises postpone investments in new capacity. High interest rates have discouraged investments and put a break on the recovery* » (Larsson, 1996: 726); « *We must emphasise investment in the modernisation of Europe. A coherent and strategic programme for a modernisation of Europe must include strong growth of investment in the business sector and infrastructure (...). That means investment friendly interest rates* » (*Ibidem* : 731).

Toutefois, A. Larsson ne cautionne pas pour autant les déficits publics : « *It is clear that if public deficit were a remedy for unemployment, Europe's Member State would have had full employment for the last 20 years* » (Larsson, 1998: 396). Pour Larsson,



l'essentiel des créations d'emplois est issu du secteur privé. Or la croissance de ce secteur dépend de la politique monétaire. Des taux d'intérêt élevés soutenus par des déficits publics importants agissent comme des freins à la croissance et à la création d'emplois. Les emprunts publics ne constituent donc pas une solution mais une part du problème. A l'inverse, la réduction des déficits et l'abaissement des taux d'intérêt ouvrent la voie à une croissance durable et à la création d'emplois.

Pour réaliser cette ambition, il faut, écrit A. Larsson, démontrer que la politique sociale est un facteur de productivité et pas seulement une question de dépenses ou de dérégulation. Il est possible d'augmenter en même temps la compétition entre les entreprises et la solidarité entre les citoyens européens. En ce sens, la politique sociale n'est pas à considérer comme un bouclier contre l'intégration économique et monétaire.

En conclusion, A. Larsson invite à renouveler les approches théoriques des questions d'emploi et de chômage. Les outils des courants dominants de la science économique et les indicateurs usuellement utilisés, comme le NAIRU<sup>96</sup> ou l'indice OCDE sur la rigidité de la législation sociale (Labour Standard Index), ne constituent plus des références adéquates car ils ne prennent pas en compte des facteurs importants pour l'investissement, la croissance et l'emploi<sup>97</sup>. Il est de même critique à l'égard des politiques de désinflation compétitive, à terme coûteuses pour tous les États membres : *« If everyone simultaneously reduces domestic demand to achieve export-led growth, there is a very heavy, and a very obvious, price to pay for this policy, that of a vicious downward spiral, leading inevitably to a weakening of domestic activity and employment across the Union »* (Larsson, 1996: 733).

Il suggère au contraire de développer un nouveau concept qui pourrait présider à la réforme des marchés du travail européens : *« We need to develop a new coordinated, knowledge based, investment strategy where investment in human resources, improving*

---

<sup>96</sup> Il s'agit du taux de chômage qui n'accélère par l'inflation (« Non-accelerating inflation rate of unemployment »). Selon la théorie économique libérale orthodoxe, au-dessous d'un certain seuil, un taux de chômage trop faible conduit à des revendications salariales qui se traduisent in fine par des augmentations de prix (cf. *infra*).

<sup>97</sup> Comme on le lira plus loin, sur ces points, la critique de Larsson n'a pas vraiment été entendue. Dix ans après le lancement de la SEE, on trouve près de 80.000 références au NAIRU sur le site de la Commission et lorsqu'il s'agira de procéder, en 2007, à l'élaboration d'indicateurs sur la flexicurité, le premier proposé par la Commission sera l'indice de protection de l'emploi développé par l'OCDE.

*both the quality of the skill supply and the flexibility of labour markets, become the foundation for new job-creating business investment. That requires a new concept for the modernization of the labour market (...) Labour markets must offer both security and flexibility. Security for jobs and income is the basis for consumer decisions to invest and spend money. Flexibility is a prerequisite for improved productivity and better real wages. We need a new balance between these factors, a new interplay between work and training, instead of the old interplay between work and non work (...) Put simply, we need a new balance between flexibility and security, offering more security for personal development outside enterprises and more flexibility within enterprises » (Larsson, 1996: 732). Cette approche portera dix ans plus tard le nom de « flexicurité » (cf. *infra*).*

A. Larsson a ainsi promu un certain nombre de thèmes et d'idées telles que la nécessité d'augmenter le taux d'emploi, l'investissement dans les ressources humaines et les politiques actives, l'équilibre entre flexibilité et sécurité, la modernisation des systèmes de protection sociale qui, on le lira, ont été au cœur des priorités de la stratégie européenne pour l'emploi. Certaines de ses critiques formulées à l'égard des théories économiques dominantes ne seront, par contre, pas entendues.

### ***1.3. Les premiers messages politiques : les lignes directrices pour l'emploi***

Les premières lignes directrices pour l'emploi sont proposées par la Commission dans le Rapport conjoint sur l'emploi 1998 et d'une communication relative aux lignes directrices 1998. Elles sont adoptées lors du sommet extraordinaire sur l'emploi des 20 et 21 novembre 1997

Ces lignes directrices sont regroupées en quatre ensembles présentés comme des « piliers » : capacité d'insertion professionnelle, esprit d'entreprise, adaptation des entreprises et des travailleurs, égalité hommes-femmes.

Elles s'inscrivent par ailleurs dans les priorités des politiques économiques européennes, rappelées lors du sommet de Luxembourg : « *il n'y a pas de perspective réelle et durable de développement de l'emploi sans un environnement économique sain et un véritable marché intérieur (...). Il est essentiel pour l'Union de poursuivre une*

*politique de croissance axée sur la stabilité, l'assainissement des finances publiques, la modération salariale et les réformes structurelles »*<sup>98</sup>.

Le premier pilier concerne « l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle ». Il comprend sept lignes directrices qui visent l'activation des chômeurs, la formation continue et le développement de l'apprentissage (voir tableau suivant). Le thème est rapidement qualifié « d'employabilité ». Pour certains, la thématique constitue le cœur de la stratégie européenne pour l'emploi (Lefresne, 1999).

C'est également le seul pilier où l'on peut trouver des objectifs quantifiés (d'autres objectifs quantifiés seront insérés plus tard dans la SEE). Ces objectifs ont une grande portée politique. Pour Larsson (1998: 403), « *such targets are the equivalent of the 3 procent and 60 procent EMU convergence criteria for public sector finance* ».

Ils reflètent l'accent placé sur les politiques dites actives et préventives qui insistent sur la nécessité d'endiguer l'enlissement dans le chômage de longue durée en requalifiant la main-d'œuvre dès l'entrée dans le chômage : « *The key question is what is the best time to offer a new start to the four million people who will become unemployed in the next 12 months? At the beginning when they are still motivated? Or when they have been out of work for one, two or three years? And what is the best way to do it? By focusing on the ability of the individual and building a new start around that ability? Or by letting the person concerned demonstrate their inability to get a job by wait-and-see policies which only click-in when time limits have passed?* » (Larsson, 1998: 402).

Ces politiques sont présentées comme avantageuses pour les travailleurs comme pour les employeurs : « *It is designed to give people a chance to apply for the new jobs, where employers demand ever higher standards of vocational skill and know-how. At the same time, better skills mean that companies have greater scope for development (...) it is training to meet the real needs of trade and industry for new, more advanced and broader skills* » (Idem).

Le deuxième pilier concerne l'esprit d'entreprise et vise à faciliter la création de nouvelles activités économiques. Les lignes directrices regroupées sous cet objectif

---

<sup>98</sup> Conseil européen des 20 et 21 novembre 1997 sur l'emploi, conclusions de la présidence.

visent essentiellement la réduction de la pression fiscale et des charges administratives sur les PME, ainsi que l'encouragement de l'économie sociale.

Différents documents commentant ce pilier insistent sur l'importance de conditions macroéconomiques favorables et la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée. Ainsi par exemple, Larsson (1998 : 404) indique que « *a labour market with more people ready for the new jobs is another condition for a better business climate* », soulignant ainsi la nécessaire complémentarité entre les deux premiers piliers.

Un troisième pilier concerne l'adaptabilité des entreprises et des travailleurs. Les lignes directrices invitent les partenaires sociaux à négocier des accords sur la modernisation du travail (aménagement des horaires, annualisation, réduction du temps de travail, développement du temps partiel et de la formation tout au long de la vie). Les États sont invités à proposer des contrats plus adaptables tout en accordant une sécurité suffisante aux personnes engagées dans ce type de contrat. Enfin, il s'agira de lever les obstacles (notamment fiscaux) à l'investissement des entreprises dans les ressources humaines.

Le quatrième pilier concerne l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Il regroupe des lignes directrices qui visent à augmenter la participation des femmes au marché du travail (par la lutte contre la sous-représentation des femmes dans certains métiers, l'amélioration des services de garde d'enfants et la suppression des obstacles au retour sur le marché du travail) ainsi que des personnes handicapées.

Les 18 lignes directrices adoptées pour l'année 1998 figurent dans le tableau suivant. On observera que la formulation de ces premières lignes directrices est souvent peu contraignante et relativement ouverte. Ainsi, « les mesures préventives et d'insertion devraient être combinées avec des mesures de réinsertion des chômeurs de longue durée », « chaque État membre s'efforcera d'augmenter sensiblement le nombre de bénéficiaires des mesures actives », les partenaires sociaux « sont instamment invités » à conclure des accords, chaque État « examinera, sans obligation, l'opportunité de réduire le taux de TVA » et « examinera l'opportunité d'introduire dans sa législation des contrats plus adaptables ».

Lors des versions ultérieures des lignes directrices, la formulation se fera plus directive. On ne lira plus, par exemple : les États « envisageront de fixer » un objectif mais « ils fixeront » un objectif, etc.

#### **Encadré 4: Les premières lignes directrices pour l'emploi (1998)**

##### **Pilier I : Améliorer la capacité d'insertion professionnelle**

1. Offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne 6 mois de chômage
2. Offrir un nouveau départ aux chômeurs adultes avant 12 mois de chômage
3. Augmenter le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives et atteindre au moins 20 % des chômeurs
4. Accords des partenaires sociaux pour augmenter les possibilités de formation
5. Développement des possibilités de formation tout au long de la vie
6. Améliorer la qualité du système scolaire et diminuer le nombre de sortants sans diplôme
7. Améliorer la capacité d'adaptation des jeunes, développer l'apprentissage

##### **Pilier II : Développer l'esprit d'entreprise**

8. Réduction des charges administratives des PME, notamment lors de l'embauche
9. Encourager le développement de l'activité indépendante
10. Soutien à l'économie sociale et aux gisements locaux d'emplois
11. Réduction de la pression fiscale totale et de la fiscalité sur le travail
12. Examen de l'opportunité d'une réduction de la TVA sur les services non exposés à la concurrence internationale

##### **Pilier III : Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs**

13. Accords des partenaires sociaux sur la modernisation du travail
14. Introduction de contrats plus adaptables
15. Incitations notamment fiscales à la formation dans les entreprises

##### **Pilier IV : Renforcer les politiques d'égalité des chances**

16. Diminution de l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes par une augmentation de l'emploi des femmes et par une action contre la sous-représentation des femmes dans certains métiers
17. Amélioration de l'accès aux services de garde et de soins
18. Suppression des obstacles au retour dans la vie active des femmes et des hommes
19. Favoriser l'insertion des personnes handicapées

*Source* : Conseil européen extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg les 20 et 21 novembre 1997, Conclusions de la présidence (la présentation des lignes directrices est ici résumée).

#### 1.4. *La SEE et la stratégie de Lisbonne, au service de l'État social actif*

Le tournant du millénaire se présente, du point de vue économique, dans un contexte relativement favorable. L'Europe a retrouvé le chemin de la croissance et le taux de chômage est descendu à 8,5 % dans l'UE-15, alors qu'il avait dépassé les 10 % au cours des premières années de la décennie précédente (cf. *supra*). La « nouvelle économie » portée par le secteur des technologies de l'information et de la communication suscitait un enthousiasme certain.

Dans ce contexte, le sommet de Lisbonne en mars 2000 a adopté une série d'orientations dont l'objectif était de faire de l'Union, en dix ans, l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde s'appuyant sur une croissance durable et permettant la création d'emplois de qualité.

On peut distinguer deux volets à ce qui a été qualifié *a posteriori* de « stratégie de Lisbonne » (Barbier, 2010)<sup>99</sup>. Le volet économique vise à stimuler un espace européen de la recherche, à soutenir le développement de PME et à intégrer davantage le marché intérieur et les marchés financiers. Il s'agit en outre de diminuer le coût du travail et les dépenses publiques. Pour Pochet et Degryse (2001 : 20-23), « *ce projet économique s'appuie donc sur des objectifs de compétitivité qui seront atteints essentiellement par de nouvelles libéralisations dans les télécoms, l'énergie, les services postaux, les transports publics, et par un surcroît de concurrence entraînant une réduction du périmètre de l'État (...). Cette recette, très libérale, devrait permettre d'arrimer l'économie européenne à la révolution technologique, en offrant à cette dernière les conditions de son développement* ».

Le volet social de la stratégie de Lisbonne vise à moderniser le modèle européen de protection sociale grâce aux principes de l'État social actif promu par différents entrepreneurs politiques tels que A. Giddens, T. Blair ou F. Vandenbroucke (Dassetto, 2000 ; Conter, Zachary, 2000).

---

<sup>99</sup> L'appellation « stratégie de Lisbonne » est utilisée plus tard pour qualifier cet « objet politique » multiforme au contenu évolutif et au périmètre incertain au cours des premières années (Barbier, 2010).

La référence à la notion d'État social actif apparaît d'ailleurs clairement dans les conclusions du sommet de Lisbonne qui proclame que *« l'investissement dans les ressources humaines et la mise en place d'un État social actif et dynamique revêtiront une importance capitale tant pour la place de l'Europe dans l'économie de la connaissance que pour faire en sorte que cette nouvelle économie n'ait pas pour effet d'aggraver les problèmes sociaux actuels que sont le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté »* (Conseil européen, 2000 ; § 24).

Les divers objectifs sociaux sont poursuivis à travers la méthode ouverte de coordination (cf. *supra*). Il s'agit notamment de diminuer la proportion de jeunes sortant de l'enseignement secondaire sans diplôme, de favoriser la mobilité géographique, d'échanger les bonnes pratiques en matière d'inclusion sociale, d'augmenter la participation à l'emploi à travers le renforcement du processus de Luxembourg (SEE). L'ensemble de ces orientations a suscité un certain enthousiasme au moment de son adoption, à tout le moins dans les forums européens : *« Il ne semble pas exister de divergence entre les Quinze sur les objectifs ici définis, ni entre interlocuteurs sociaux. Devenir l'économie la plus compétitive tout en renforçant la cohésion sociale paraît pouvoir constituer un but commun aux différents acteurs de l'UE »* (Pochet, Degryse, 2001 : 22).

S'agissant en particulier de la SEE, Lisbonne lui assigne une ambition en termes de progression du taux d'emploi : *« Le Conseil européen estime que l'objectif global de ces mesures devrait consister, sur la base des statistiques disponibles, à porter le taux d'emploi (actuellement de 61 % en moyenne) à un niveau aussi proche que possible de 70 % d'ici à 2010 et à faire en sorte que la proportion de femmes actives (actuellement de 51 % en moyenne) dépasse 60 % d'ici à 2010. Compte tenu de leurs situations de départ différentes, les États membres devraient envisager de fixer des objectifs nationaux pour un taux d'emploi accru. La population active sera ainsi plus importante et la viabilité des régimes de protection sociale s'en trouvera renforcée »* (Conseil européen, 2000 : §30).

L'objectif de croissance du taux d'emploi devient à ce moment l'objectif de toutes les politiques qui peuvent être valorisées dans la SEE. Le taux d'emploi devient l'objectif ultime et le critère d'évaluation central de cette stratégie.



### ***1.5. L'insertion d'objectifs quantifiés en termes de taux d'emploi***

L'accent placé sur les résultats en termes de taux d'emploi est renforcé, un an après l'adoption de la stratégie de Lisbonne, à l'occasion du sommet de Stockholm en mars 2001, où de nouveaux objectifs quantitatifs sont adoptés.

Il s'agit d'abord d'objectifs intermédiaires en termes de taux d'emploi. Il est en effet envisagé d'atteindre en 2005 un taux d'emploi global de 67 % et un taux d'emploi féminin de 57 %. Par ailleurs, un objectif est également fixé pour les « travailleurs âgés » (les 55 – 64 ans) : dans cette tranche d'âge, le taux d'emploi doit atteindre 50 % en 2010.

En 2001, lors de la fixation de ces objectifs, le taux d'emploi en Europe (EU-15) s'élève à 63,9%, celui des femmes à 54,9% et celui des âgés à 38,5 %. Les objectifs fixés, à brève échéance (5 et 10 ans) sont donc particulièrement ambitieux (voir les tableaux en annexe 5).

### ***1.6. L'apparition de la qualité de l'emploi (2001)***

#### ***1.6.1. Les tensions entre plein-emploi et emploi de qualité***

Le sommet de Lisbonne a assigné à l'Union l'objectif explicite d'atteindre le plein-emploi. Mais alors que le plein-emploi est, depuis W. Beveridge, défini comme une situation d'équilibre quantitatif entre offre et demande de travail, c'est-à-dire, en pratique, un taux de chômage quasi nul, l'objectif a été traduit à Lisbonne par un taux d'emploi égal à 70 %.

Les objectifs adoptés en termes de taux d'emploi traduisent l'ambition des acteurs politiques européens et leur confiance dans l'efficacité de la stratégie. Ils ont néanmoins suscité quelques craintes quant à la nature des emplois qui pourraient être créés dans le but d'atteindre cet objectif.

Pour Freyssinet (2004 : 115), si les orientations de Lisbonne « traduisent l'influence croissante d'un bloc orthodoxe autour des Anglais et des Espagnols », on peut



comprendre dans ce contexte les raisons du choix du taux d'emploi : « *Cet indicateur a été retenu parce qu'il était possible d'en donner simultanément une interprétation 'progressiste' et une interprétation 'néo-libérale' alors que le choix d'un objectif portant sur le taux de chômage aurait été inévitablement conflictuel* ». La vision progressiste suppose un investissement de l'État et d'assortir des exigences de qualité aux emplois créés. La vision libérale suppose pour sa part d'alimenter une offre de travail abondante prête à accepter les conditions fixées par le marché, de diminuer le coût du travail et de prémunir les entreprises contre les pénuries de main-d'œuvre. Toutes deux peuvent donc se rallier à un objectif d'élévation du taux d'emploi<sup>100</sup>. Mais selon les rapports de force entre ces deux courants, une attention plus ou moins grande est portée à la qualité des emplois.

#### *1.6.2. La qualité, gage d'une stratégie sociale*

Les présidences française, suédoise et belge de l'Union européenne en 2000 et 2001 ont tenté, avec l'appui de la DG Emploi, de pondérer une stratégie européenne pour l'emploi trop centrée sur l'augmentation quantitative de l'emploi en inscrivant à l'agenda la question de la qualité, déjà insérée dans les objectifs de Lisbonne mais de façon générale<sup>101</sup>. C'est au nom d'une conception progressiste de l'augmentation de l'emploi que les trois présidences, et en particulier les trois ministres socialistes de l'emploi, ont soutenu la qualité de l'emploi. On pouvait en effet considérer le thème de la qualité comme un élément caractéristique du contenu social de la SEE ; celui-ci différencie la SEE des GOPE ou des orientations prônées par l'OCDE dont cette dimension est absente (Barbier, Sylla, 2004).

À Lisbonne en effet, il était fait autant référence à la qualité de l'emploi qu'à la qualité du système de protection sociale. Le contenu de la qualité de l'emploi était encore flou. Il ne concernait que des mesures axées sur l'offre de travail (formation). Un avis du Comité de l'emploi sur le document préparatoire de la présidence portugaise signale

---

<sup>100</sup> On trouvera dans les pages qui suivent une analyse du contenu de la SEE qui revient sur la place centrale du taux d'emploi.

<sup>101</sup> Des premières discussions sur le thème de la qualité de l'emploi ont été menées par la Commission, et en particulier Allan Larsson, avec la CES vers 1999 (Barbier, Sylla, 2004).

d'ailleurs que la qualité de l'emploi ne peut se limiter à la qualification. Néanmoins, Lisbonne a été une étape décisive car la qualité de l'emploi y est envisagée comme le lien entre l'emploi et la cohésion sociale (*more and better jobs and social cohesion*) accompagnant la fixation des premiers objectifs quantitatifs en matière de taux d'emploi au niveau communautaire.

Lors du sommet de Nice, en décembre 2000, les chefs d'États insistent sur la qualité de l'emploi, de la formation et des relations professionnelles en demandant de renforcer ces thèmes dans la SEE. Il a encore été question de la qualité de l'emploi lors du Conseil social informel à Lulea (janvier 2001) et du Conseil européen de Stockholm (mars 2001) où il est décidé d'insérer le thème dans les lignes directrices pour l'emploi. De grandes conférences européennes sont également organisées sur le thème de la qualité de l'emploi, notamment avec la Fondation de Dublin pour l'amélioration de la qualité du travail. Les décisions formelles en la matière sont adoptées lors de la présidence belge, au sommet de Laeken en décembre 2001.

### *1.6.3. Définir et mesurer la qualité de l'emploi*

La Commission alimente le débat sur la qualité de l'emploi à travers plusieurs initiatives dont le rapport annuel *L'emploi en Europe* qui y consacre un chapitre en 2001. Cette analyse porte d'abord sur la satisfaction au travail, puis isole les déterminants de la qualité de l'emploi. Les dimensions suivantes sont répertoriées : les types de contrats, le temps de travail, la stabilité de l'emploi, les perspectives de carrière, le contenu et l'autonomie, les conditions de santé et de sécurité. Sur cette base sont distingués quatre types d'emploi : les emplois sans perspectives, les emplois faiblement rémunérés et à faible productivité, les emplois de qualité raisonnable et les emplois de bonne qualité. Une matrice de transition entre ces différents types d'emploi à un an d'écart est établie ; elle montre notamment qu'un tiers des travailleurs européens occupant un emploi « sans perspective » ont pu améliorer leur situation de travail, alors qu'un quart d'entre eux se sont trouvés au chômage ou ont quitté la population active.

A la demande du Conseil, la Commission européenne a présenté en juin 2001 une communication intitulée « *Politiques sociales et de l'emploi : un cadre pour investir*

*dans la qualité* ». Le texte poursuit un double objectif : définir la qualité de l'emploi et en proposer des indicateurs (cf. tableau suivant).

La Commission souligne que l'accent mis sur la qualité est un moyen d'assurer une complémentarité entre la politique économique et sociale et rappelle les conclusions du sommet de Nice : « *La qualité de la formation, la qualité de l'emploi, la qualité des relations professionnelles et la qualité de la politique sociale dans son ensemble constituent des facteurs essentiels pour que l'Union européenne atteigne les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de compétitivité et de plein-emploi* » (Conseil européen, 2000b). Pour Barbier et Sylla (2004 : 103), « *la communication de la Commission sur la qualité présente un discours économique sur le social, à tonalité principalement instrumentale* ».

Le concept de qualité de l'emploi est présenté comme multidimensionnel et relatif ; il doit prendre en compte les caractéristiques de l'emploi, celles du travailleur, la correspondance entre celles-ci et les exigences de l'emploi, la satisfaction de l'emploi. Sur la base de cette définition, la Commission propose quelques indicateurs clé et de contexte. Le Comité de l'emploi a précisé ceux-ci avant leur adoption finale par le Conseil à Laeken en décembre. Le tableau suivant présente les dimensions de la qualité de l'emploi et les indicateurs adoptés lors du sommet de Laeken.

**Tableau 12. Les dix dimensions de la qualité de l'emploi et les indicateurs-clé  
approuvés par le Conseil**

<b>Dimensions</b>	<b>Indicateurs clé</b>
Qualité intrinsèque de l'emploi	- progression vers une meilleure rémunération
Qualification, éducation, formation tout au long de la vie, progression de carrière	- part de la population participant à l'éducation
Égalité entre les hommes et les femmes	- écart salarial entre les hommes et les femmes
Santé et sécurité au travail	- taux de croissance des accidents du travail
Flexibilité et sécurité	- part des travailleurs sous contrat atypique
Insertion et accès au marché du travail	- transitions entre emploi, chômage et inactivité
Équilibre vie professionnelle / vie familiale	- écarts de taux d'emploi selon le nombre d'enfants
Dialogue social et participation des travailleurs	(pas d'indicateur clé proposé)
Diversité et non-discrimination	(pas d'indicateur clé proposé)
Performance générale du travail	- croissance de la productivité individuelle du travail

Source : Conseil de l'Union européenne (2001).

Les discussions sur la qualité de l'emploi ont été difficiles<sup>102</sup> en raison notamment de la réticence de certains pays à inscrire dans la SEE des prescriptions détaillées en la matière (Barbier, 2004)<sup>103</sup>. Pochet (2002) souligne en outre les différentes définitions de la qualité dans les conclusions des conseils européens en 2000 et 2001. Il précise que les débats ne se sont pas tenus au grand jour mais « *derrière les portes closes de réunions d'experts et de comités spécialisés* » (Pochet, 2002 ; 64). Les résultats des négociations, qu'il s'agisse de la définition de la qualité de l'emploi ou des indicateurs censés la mesurer, comportent des ambiguïtés : « *La portée de ces différents domaines n'est pas toujours évidente. Il ne semble pas y avoir de réel principe directeur. Notons d'emblée que la question, non négligeable, du salaire se trouve dissimulée sous le vocable de 'qualité intrinsèque de l'emploi', avec la question de la satisfaction subjective des*

<sup>102</sup> Dans la partie suivante, nous analysons le travail politique réalisé par les acteurs belges pour faire adopter les indicateurs de qualité de l'emploi.

<sup>103</sup> Les motivations des opposants étaient différentes. Pour les danois, par exemple, le thème relève de la compétence des partenaires sociaux alors que pour les britanniques l'objectif de qualité contredit celui de l'augmentation quantitative de l'emploi (Barbier, 2004c).

*travailleurs. Notons également que des questions délicates telles que celles des travailleurs à bas salaires et des working poors ont été reportées pour examen plus approfondi » (Pochet, 2002a : 66).*

L'exercice présente donc des limites et ses résultats ne sont pas sans ambiguïté. Trois exemples illustreront notre propos.

Le premier concerne les salaires. Certains gouvernements, en particulier le gouvernement anglais, ne voulaient pas d'un indicateur sur ce thème qui laisserait apparaître la part de travailleurs pauvres ou des bas salaires dans un pays. La solution de compromis a consisté en un indicateur de trajectoire salariale présentant, pour chaque décile de revenu, la position des travailleurs dans les partitions de revenu l'année suivante. Dans la pratique, l'interprétation de cet indicateur est relativement complexe. Mais ce choix a permis aux promoteurs de la qualité d'affirmer que le salaire constitue une dimension de la qualité de l'emploi, et aux Anglais d'observer qu'il n'y avait pas d'indicateur sur les niveaux de salaires.

**Tableau 13. Indicateur de transition de salaire entre t et t+1**

t \ t+1	1 <sup>er</sup> décile	2 <sup>ème</sup> décile	3 <sup>ème</sup> décile	4 <sup>e</sup> au 10 <sup>e</sup> décile	Non-emploi	Total
1 <sup>er</sup> décile						100 %
2 <sup>ème</sup> décile						100 %
3 <sup>ème</sup> décile						100 %
4 <sup>e</sup> au 10 <sup>e</sup> décile						100 %
Non-emploi						100 %

Le deuxième exemple concerne la satisfaction des salariés quant au travail occupé. La Commission a retenu cet indicateur comme illustratif de la qualité intrinsèque de l'emploi. Elle y a consacré de longs développements dans le rapport *L'emploi en Europe*. Malgré la prudence du propos, celui-ci fait apparaître d'importantes variations de cette satisfaction selon les pays concernés. Le Conseil n'a pas retenu d'indicateur subjectif sur la qualité de l'emploi.

Enfin, les orientations adoptées par les États comportent peu d'objectifs précis en matière de qualité de l'emploi. La façon d'interpréter les indicateurs n'est pas toujours précisée (Davoine et Erhel, 2007). Ainsi, la contribution à la qualité de l'emploi du taux de temps partiels ou du taux de CDD est jugée positive ou négative selon que l'on mette l'accent sur la flexibilité de l'emploi ou sur la sécurité des travailleurs.

#### 1.6.4. *L'ambition politique réduite à un objectif symbolique*

La présidence belge n'a pas souhaité faire de la qualité de l'emploi l'objet d'un processus supplémentaire (une nouvelle MOC) mais a voulu inscrire ce thème dans la SEE. Conformément aux conclusions du sommet de Stockholm, le principe de la qualité de l'emploi a été inscrit en tant qu'objectif transversal des lignes directrices pour l'emploi en 2002. Des propositions plus ambitieuses ont toutefois été écartées comme un projet de ligne directrice consacrée à la qualité de l'emploi ou un objectif quantitatif sur le nombre d'accidents du travail. Pour sa part, la Commission a consacré à la qualité de l'emploi un chapitre du rapport *L'emploi en Europe* durant trois ans.

L'évolution du contexte économique et les changements de rapports de force au Conseil ont fait rapidement douter les observateurs du maintien du thème en haut de l'agenda politique européen. En 2002, le Bilan social de l'Union européenne observait que « *la question de la qualité de l'emploi dans une période de ralentissement économique peut être contradictoire avec celle de la quantité. Si l'on y ajoute que les Présidences espagnoles et danoises ne semblaient pas attacher beaucoup d'importance à cette question, il en résulte que l'émergence de la qualité doit être considérée comme le début d'un processus et non son achèvement, mais qu'on ne peut exclure a priori que cette question disparaisse aussi rapidement de l'agenda européen qu'elle est apparue* » (Pochet, 2002 : 71).

De fait, le thème a rapidement perdu en importance. Les indicateurs de qualité ont été faiblement utilisés dans les rapports conjoints pour l'emploi (Barbier, Sylla, 2004). Les États membres ont accordé une attention très variable à cette priorité dans leurs plans d'action nationaux<sup>104</sup>. Certains pays, comme la Belgique ou la France, ont mobilisé le thème pour en faire un objet de politique intérieure. Ainsi, le Ministère belge de l'Emploi a publié un rapport sur la qualité de l'emploi en Belgique et a organisé des débats sur le sujet (Ministère fédéral de l'Emploi, 2002).

---

<sup>104</sup> Le PAN 2002 du Royaume-Uni proclame ainsi que « *our focus (...) is on getting people into work in the first place (...) The prerequisite for quality in work is work itself. There is no quality for those without* » (Cité par Visser, 2005: 184).

Une communication de la Commission en 2003 (*« Amélioration de la qualité de l'emploi : un examen des progrès accomplis »*) fait le bilan des évolutions en la matière. Le document rappelle notamment que *« les emplois de qualité médiocre peuvent, dans certains cas, servir de tremplin vers un emploi stable. En réalité, plus d'un tiers des personnes qui occupent un emploi de qualité médiocre parviennent à améliorer la qualité de leur emploi en deux ou trois ans. La qualité de l'emploi est également un facteur essentiel pour attirer à nouveau sur le marché du travail des travailleurs plus âgés et ceux ayant des personnes à charge. En même temps, le taux de retrait du marché du travail enregistré chez les travailleurs plus âgés qui occupent des emplois de qualité médiocre est jusqu'à quatre fois plus élevé que celui des travailleurs âgés qui occupent des emplois de meilleure qualité »* (CE, 2003a : 7). En outre, il présente l'ensemble des indicateurs sous la forme d'un long tableau de 18 colonnes et 58 lignes, s'étalant sur quatre pages, dont la lisibilité est toute relative. Il s'agit du dernier document d'importance consacré au thème.

L'objectif de la qualité d'emploi reste cependant inscrit comme l'une des grandes priorités transversales de la SEE. Pour Davoine (2006a :7), la fin de la vague rose, au début des années 2000, et le ralentissement économique ont réduit l'importance de la qualité de l'emploi pour concentrer les efforts sur l'accroissement du taux d'emploi. Elle pointe en particulier le rapport Kok dont l'objectif est de réorienter la SEE en 2003 (cf. *infra*) : *« The title of the European Employment task force's report -Jobs, jobs, jobs- thumbs its nose at the three objectives defined at Lisbon in the field of employment (...). On the surface, the quality of employment seems to be an established focus in the European area, thanks to a 'locking effect': once a concept has appeared in the european arena and has been approved by european institutions, it cannot easily disappear (...). The Lisbon strategy participated in the spreading of these ideas and the indicators of employment quality enrich the debate. However, despite this image, the employment quality issue is less important in the european agenda »* (Davoine, 2006a: 6).

Pour résumer, on peut s'appuyer sur le propos d'un proche collaborateur du Commissaire européen en charge de l'emploi qui nous confia, en 2009, que la difficulté de mobiliser le thème de la qualité de l'emploi dans la SEE tient à deux raisons : la

complexité de la notion et la crise économique de la fin de la décennie qui pousse à s'intéresser en priorité à l'augmentation quantitative de l'emploi.

*« La qualité de l'emploi, je crains que si on doit résorber un stock de chômage important, cela passe comme une priorité seconde dans le sens où dans un premier temps, il faut déjà offrir aux gens un emploi avant de rentrer dans une perspective de qualité de cet emploi. Et là, je crains aussi que la crise actuelle ne va pas faciliter l'affichage fort de cette priorité de la qualité de l'emploi.*

*Aussi, sa grande difficulté, c'est 'qu'est-ce c'est que la qualité ?' (...) Pour la plupart des gens, ce n'est pas directement compréhensible. La quantité d'emplois, c'est plus directement compréhensible. Vous dites aux gens, on va créer des emplois, ils comprennent. Si vous dites on va créer de bons emplois, la première perception des gens, c'est que cela va être des emplois bien payés. Mais au niveau européen, le salaire est bien sûr important, mais on donne aux termes 'qualité de l'emploi' un sens différent : c'est un emploi où il n'y a pas de discrimination, où vous avez droit à un certain nombre de trainings, de qualifications, une bonne protection sociale, un épanouissement personnel, une bonne conciliation vie privée - vie professionnelle, donc c'est tout un tas d'éléments qui ne sont pas nécessairement ceux auxquels les gens pensent immédiatement. C'est donc un des thèmes qui est important et qui est difficile à expliquer directement et qui donc a un effet d'entraînement qui n'est pas évident ».*

Entretien, chef de cabinet adjoint du Commissaire européen à l'emploi, juillet 2009.

### **1.7. L'évaluation après 5 ans et les « Dix commandements » de la nouvelle SEE**

Comme on l'a vu, le bilan à mi-parcours de la SEE réalisé en 2002 a conduit à simplifier le processus et à le coordonner avec les grandes orientations de politique économique. Il a également abouti à la formulation de nouveaux objectifs et à de nouvelles lignes directrices pour l'emploi.

#### **1.7.1. Les résultats de l'évaluation**

La Commission européenne a présenté une (auto-)évaluation de la SEE dans une communication (C.E., 2002a ; Goetschy, 2003a). Elle y fait également référence dans le « Joint employment report 2002 » (C.E., 2002b). Elle se réjouit de l'amélioration des performances du marché du travail en Europe (10 millions de nouveaux emplois, 4 millions de chômeurs de moins) mais reconnaît toutefois « *qu'il est incontestablement*



*malaisé de déterminer quelle part de l'amélioration globale des performances en matière d'emploi dans l'Union européenne au cours des cinq dernières années est attribuable à l'adoption de la SEE et quelle part est due à l'amélioration de la situation économique. On observe toutefois une évolution sensible des politiques nationales de l'emploi, caractérisées par une convergence manifeste vers les objectifs communs définis dans les lignes directrices » (C.E., 2002a).*

*Cette convergence se manifeste dans les constats suivants : « Les politiques de l'emploi et le rôle des services publics de l'emploi ont été redéfinis à l'appui d'une approche active et préventive. Dans certains États membres, les systèmes d'imposition et d'allocations ont été adaptés conformément aux principes d'activation. La fiscalité du travail a amorcé une évolution plus favorable à l'emploi. Les systèmes d'éducation et de formation sont de plus en plus adaptés aux besoins du marché du travail. La modernisation de l'organisation du travail a progressé, notamment à travers des aménagements du temps de travail et des contrats plus flexibles. L'intégration de la dimension d'égalité s'est généralisée (...) » (Idem).*

Malgré les progrès ainsi réalisés, la Commission relève d'importants défis. Ceux-ci concernent le vieillissement démographique, l'apparition de « goulets d'étranglements »<sup>105</sup>, les disparités régionales, « la restructuration économique et sociale continue », la mondialisation et l'élargissement (Idem).

### *1.7.2. La bataille des lignes directrices et des objectifs quantifiés en 2002-2003*

Jusqu'en 2003, les ajustements annuels des lignes directrices sont relativement marginaux. A la suite de l'évaluation à mi-parcours, une reformulation plus importante est opérée. La Commission et le Conseil s'opposent tant sur la méthode que sur le contenu de la SEE.

En janvier 2002, un Conseil informel émet quelques orientations sur l'avenir de la SEE. Celle-ci devra s'inscrire dans la stratégie de Lisbonne et être concentrée sur un nombre plus réduit de lignes directrices tout en permettant aux États de choisir la voie la plus

---

<sup>105</sup> Pour une approche des notions de pénuries de main-d'œuvre et de difficulté de recrutement, voir e.a. Conter (2002b) et Van Haepere (2001).

appropriée pour atteindre les objectifs fixés. Le Comité de l'emploi appuie ces orientations. Elles seront confirmées par le Conseil de Barcelone au printemps.

Sur la base de ces orientations, la Commission fait circuler en novembre 2002 un *draft* de communication sur l'avenir de la SEE. Elle y propose 25 objectifs quantifiés. Certains concernent les *inputs* (le pourcentage de chômeurs de longue durée inscrits dans un programme d'activation, le pourcentage de chômeurs ayant signé un contrat individuel d'accompagnement, par exemple), d'autres portent sur les *outputs* (taux d'accident du travail, p. ex.). Les derniers devraient être des objectifs nationaux à fixer pour répondre aux objectifs de la SEE. Cette approche suscite l'opposition vigoureuse de nombreux États. D'une part, la multiplication d'objectifs quantifiés va à l'encontre de l'idée de focaliser la SEE sur les objectifs de Lisbonne. D'autre part, le focus de la Commission sur les inputs va à l'encontre des principes de la méthode ouverte de coordination selon lesquels les États restent maître des moyens à adopter pour atteindre des objectifs communs.

Dans la version finale de sa communication, publiée en janvier 2003, la Commission renonce à proposer des objectifs quantifiés mais souligne que la référence à de tels objectifs s'impose comme une évidence. Le Comité de l'emploi réuni en janvier réaffirme son rejet des objectifs quantifiés et se déclare également hostile à deux suggestions de thèmes de lignes directrices apportées par la Commission : les migrations et le marché du travail, d'une part, et la lutte contre le travail au noir, d'autre part.

Le Conseil approuve l'avis de l'EMCO au printemps 2003. Il rappelle que les objectifs de la SEE doivent tenir compte des traditions nationales et que les objectifs quantifiés doivent être orientés sur les résultats.

Mais la Commission produit le 8 avril 2003 une nouvelle proposition qui prend le contrepied de la position des États. Ce projet de lignes directrices contient 19 objectifs quantifiés et maintient une ligne directrice spécifique consacrée au travail au noir.

Plusieurs réunions de l'EMCO sont consacrées à la discussion de la proposition de la Commission. Les 19 objectifs quantitatifs font l'objet d'âpres négociations. L'objectif avoué de certains membres de l'EMCO est de les réduire à un petit nombre, non conflictuels. L'avis de l'EMCO conserve les objectifs relatifs à l'éducation et à

l'activation des chômeurs. Pour la plupart des autres, l'objectif chiffré est remplacé par une formule comme « substantielle réduction de ». Au COREPER, les États soutiennent la proposition de l'EMCO ; ils acceptent une ligne directrice sur le travail au noir, mais rejettent l'idée d'une ligne directrice sur l'immigration.

Le 22 juin 2003, le Conseil approuve finalement à l'unanimité les nouvelles lignes directrices 2003-2005. Ces lignes directrices et les objectifs quantifiés associés sont présentés dans les tableaux suivants, ainsi que la proposition originelle de la Commission.

**Tableau 14. Les lignes directrices pour l'emploi 2003-2005**

<i>Propositions de la Commission</i>	<i>Lignes directrices approuvées par le Conseil</i>
1. Développement de mesures actives et préventives pour les chômeurs et les inactifs	1. Aider les chômeurs et les inactifs à trouver un emploi ; prévenir le chômage de longue durée
2. Rendre le travail plus avantageux	2. Encourager l'esprit d'entreprise et créer un environnement plus favorable à la création d'entreprises
3. Favoriser l'esprit d'entreprise et améliorer les emplois	3. Promouvoir la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux changements
4. Transformer les emplois irréguliers en emplois réguliers	4. Promouvoir des investissements plus importants et de meilleure qualité dans le capital humain
5. Promouvoir le vieillissement actif	5. Accroître l'offre de main-d'œuvre et promouvoir le vieillissement actif
6. Immigration et marché du travail	6. Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de rémunération
7. Promouvoir la capacité d'adaptation sur le marché du travail	7. Lutter contre les discriminations à l'égard des groupes défavorisés
8. Investissement dans les stratégies d'éducation et dans les ressources humaines	8. Rendre l'emploi financièrement plus attrayant grâce à des incitations financières
9. Egalité entre hommes et femmes	9. Réduire considérablement le travail non déclaré
10. Soutenir l'intégration des personnes défavorisées et lutter contre les discriminations sur le marché du travail	10. Promouvoir la mobilité professionnelle et géographique
11. Corriger les disparités régionales	

Sources : CE (2003a) ; Conseil de l'Union européenne (2003) ; Pochet et Degryse, 2003.

**Tableau 15. Objectifs associés aux lignes directrices pour l'emploi 2003-2005**

<i>Propositions de la Commission</i>	<i>Formulation adoptée par le Conseil</i>
<i>Réduction du taux d'accidents du travail de 25 %</i>	Néant
<i>Réduction de moitié de l'écart entre le taux de chômage des défavorisés et le taux de chômage global</i>	Pas d'objectif européen, mais référence aux éventuelles priorités nationales
<i>Réduction de moitié de l'écart entre le taux de chômage des ressortissants UE et le taux de chômage des ressortissants non-UE</i>	Pas d'objectif européen, mais référence aux éventuelles priorités nationales
<i>Offre de service d'accompagnement à tous les chômeurs avant qu'ils n'atteignent leur 4<sup>ème</sup> mois de chômage</i>	Offre de service d'accompagnement à tous les chômeurs à un stade précoce de chômage
<i>Offre d'un nouveau départ sous la forme d'une formation ou d'une expérience d'emploi à tous les chômeurs avant 6 mois de chômage dans le cas des jeunes et 12 mois dans le cas des adultes</i>	<i>Idem</i>
<i>D'ici 2010, 30 % des chômeurs de longue durée participent à une mesure active</i>	D'ici 2010, 25 % des chômeurs de longue durée participent à une mesure active
<i>Réduction significative de la charge fiscale en fonction d'objectif nationaux</i>	Néant
<i>Réduire l'écart entre la participation à la formation des moins qualifiés et celle des plus qualifiés</i>	Promouvoir la participation des travailleurs à la formation, en particulier des moins qualifiés
<i>Hausse significative des investissements des entreprises dans la formation continue pour atteindre 5 % de la masse salariale</i>	Hausse significative des investissements des entreprises dans la formation continue
<i>Réduction des sortants sans diplôme de l'enseignement secondaire de 10 % au niveau européen et de la moitié du pourcentage atteint en 2000 par les États</i>	Atteindre au niveau européen un taux de sortie sans diplôme inférieur à 10 % en 2010
<i>Atteindre un taux de diplômés de l'enseignement secondaire supérieur de 80 % au min. parmi les 25-64 ans</i>	Au moins 85 % des personnes de 22 ans doivent avoir le diplôme de l'enseignement secondaire supérieur
<i>Atteindre un taux de participation des adultes à la formation de 15 % dans l'UE et d'au moins 10 % dans chaque État</i>	Atteindre un taux de participation des adultes à la formation de 12,5 % dans l'UE
<i>Augmentation des investissements dans les ressources humaines selon des objectifs nationaux</i>	Les politiques chercheront à augmenter l'investissement dans les ressources humaines
<i>Réduction de moitié de l'écart salarial entre hommes et femmes dans chaque État</i>	Réduction substantielle de l'écart salarial H-F, avec l'objectif de l'éliminer
<i>Prise en charge de 33% des enfants de moins de 3 ans</i>	<i>Idem</i>
<i>Prise en charge de 90 % des enfants entre 3 ans et l'âge de l'obligation scolaire</i>	<i>Idem</i>

Sources : CE (2003a) ; Conseil de l'Union européenne (2003) ; Jobelius (2003).

L'évaluation de la SEE n'a finalement pas été l'occasion d'un débat de fond sur sa pertinence mais a conduit à une épreuve de force dont l'enjeu était le caractère contraignant des orientations et l'influence respective des États et de la Commission dans le processus. « *L'évaluation de la SEE a été une opportunité ratée pour entamer*

*un débat sérieux et serein sur les forces et faiblesses des politiques de l'emploi des États membres (...). Il s'est principalement agi d'un processus de marchandage administratif (entre les différentes Directions générales de la Commission), politico-administratif entre les Conseils Affaires sociales et Ecofin et leurs comités respectifs, et politico-idéologique entre des versions plus ou moins libérales » (Pochet, Degryse, 2003 : 596).*

*« On fait si peu avec tout cela. Il y a un déficit de mise en œuvre. Dans l'évaluation à mi-parcours, on dit que l'employabilité cela avance, mais c'était le plus facile, l'esprit d'entreprise, finalement on ne comprend pas trop bien, l'adaptabilité, là les réformes sont très difficiles à mettre en œuvre et l'égalité des chances, cause toujours ! »*

Entretien, fonctionnaire belge, membre de l'EMCO, novembre 2006.

### **1.8. L'influence du Rapport Kok en 2003**

La nouvelle stratégie pour l'emploi est adoptée en juillet 2003. Dans le même temps, le Conseil, préoccupé par la situation de l'emploi (l'éclatement de la bulle technologique et la dégradation du climat international sont suivis de plusieurs trimestres de récession à partir de 2002), demande à la Commission de créer une *task force* pour l'emploi. Celle-ci, présidée par Wim Kok, comprend des scientifiques et des représentants des partenaires sociaux. Elle remet un rapport intitulé « *Jobs, jobs, jobs* » en novembre 2003 (Kok, 2003).

Il s'agit pour le Conseil des ministres de reprendre la main sur le processus SEE dans lequel la Commission semble gagner en influence et, par une initiative nouvelle, de maintenir actif le débat autour des questions d'emploi.

*« La stratégie pour l'emploi, les nouvelles lignes, la stratégie révisée, c'est 2003. On a négocié cela pendant deux ans. On a fait une évaluation de la stratégie de 97 etc. Pendant deux ans, il y a eu des communications de la Commission sur la révision de la stratégie etc. Puis, au sommet de printemps, on décide de la task force Kok. Alors que l'on vient donc de décider de la nouvelle stratégie, au même moment on demande à la task force de voir quelles sont les réformes nécessaires pour impulser l'emploi ... alors que c'est l'objet même de la stratégie pour l'emploi !*

*Il y a juste Onkelinx [ministre belge de l'Emploi] qui s'est un peu excitée à ce moment-là. Mais c'est passé comme une lettre à la poste. Cela venait des chefs d'État et de gouvernement, il y avait les français, les allemands,... Il y avait trois quatre pays qui voulaient faire de la gesticulation sur le thème de l'emploi. Le*

*Conseil emploi décide de la stratégie pour l'emploi qui dit quoi et comment faire et au même moment on demande à la task force de nous dire exactement ce qu'il faut faire. Cela ne veut rien dire ! »*

Entretien, membre de l'EMCO, novembre 2006.

Les orientations du rapport Kok ne peuvent, du fait de la programmation trisannuelle des lignes directrices, être intégrées dans la SEE qu'en 2005. Elles sont diversement appréciées. Certains voient « *la continuation d'un discours prudent de la SEE, ménageant la chèvre et le chou, insistant en particulier sur le caractère dommageable de la segmentation inégalitaire des marchés du travail et sur la qualité de l'emploi* » (Barbier, 2008 :100). Mais des avis plus critiques fusent également. Le Comité économique et social européen regrette que l'équilibre entre flexibilité et sécurité ne soit pas présent tout au long du rapport.

Les quatre priorités énoncées par la *task force* s'inscrivent dans la continuité de la SEE. La première est l'amélioration de l'adaptabilité des entreprises et des marchés. Celle-ci passe par la simplification administrative, la modération salariale et la diminution du coût du travail, le renforcement de la flexibilité et de la sécurité.

L'attrait de davantage de personnes sur le marché du travail constitue la deuxième priorité énoncée. Il suppose de revoir les systèmes de prélèvement (fiscalité et cotisations sociales), de travailler à la réinsertion des chômeurs, en se focalisant sur des groupes cibles et en valorisant l'expérience professionnelle, et de maintenir plus longtemps à l'emploi les travailleurs âgés.

Une troisième priorité du rapport Kok est le renforcement du capital humain. Il s'agit d'augmenter l'accessibilité à la formation, d'élever le niveau général de formation de la population, d'anticiper les besoins en compétences et de veiller à un partage de responsabilité entre État, entreprises et individus en matière de formation<sup>106</sup>.

Enfin, le rapport préconise une mobilisation de tous les acteurs impliqués sur le marché du travail, et en particulier des partenaires sociaux, qui ont à contribuer à rendre plus

---

<sup>106</sup> L'État doit assurer la formation de base, les entreprises doivent investir dans les formations adaptatives et les individus doivent adapter leurs compétences et assumer financièrement les formations générales.

flexibles les marchés du travail, à développer les formations et à maintenir les travailleurs âgés à l'emploi.

Le rapport Kok est utilisé partiellement ou totalement par de nombreux acteurs, nationaux ou européens, dans leurs argumentaires (cf. *infra*)<sup>107</sup>. Parmi les thèmes particulièrement mis en évidence, on trouve celui du vieillissement actif, déjà introduit dans les lignes directrices, et celui de la combinaison entre flexibilité et sécurité. Ce thème est repris, notamment par la Commission, en 2006 sous le terme de « flexicurité ». Le rapport Kok met en évidence le coût excessif des licenciements de travailleurs bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée (Conter, 2007b). Il prône davantage de flexibilité du travail et le développement du travail intérimaire. En compensation, de nouvelles formes de sécurité doivent être proposées aux individus. Celles-ci doivent prendre la forme de formations professionnelles et d'assistance aux chômeurs (cf. *infra*).

### **1.9. L'intégration des lignes directrices en 2005**

Comme souligné plus haut, les lignes directrices pour l'emploi et les grandes orientations de politique économique sont intégrées dans un texte unique (les « lignes directrices pour la croissance et l'emploi ») à partir de 2005. A ce moment, le nombre de lignes directrices pour l'emploi est réduit à huit mais les contenus s'inscrivent dans la continuité des orientations passées.

Les lignes directrices pour l'emploi ont connu peu de changements significatifs. En revanche, le contexte général dans lequel elles sont inscrites et les orientations du rapport Kok II (qui préconise de recentrer la stratégie de Lisbonne sur l'objectif de compétitivité – cf. *supra*) en changeant la perspective. Le second rapport Kok fut, selon Barbier (2008b:10) « *l'œuvre d'un groupe plus restreint d'acteurs attentifs aux recommandations des financiers et des entrepreneurs ; il comprenait pourtant des représentants syndicaux, mais, à sa publication, la CES s'inquiéta vivement de ses*

---

<sup>107</sup> La référence au rapport Kok est parfois inattendue. Ainsi, les organisations syndicales belges utiliseront en 2007 ce rapport pour critiquer l'approche de la flexicurité proposée par la Commission (cf. *infra*).



*orientations. Le rapport Facing the challenge prit clairement position, au moment où les économistes orthodoxes critiquaient la SEE comme inutile, pour des réformes structurelles plus agressives en direction de la flexibilité des marchés du travail ».*

Dans le contenu des lignes directrices, seules quelques innovations sémantiques peuvent être observées, notamment l'idée d'adopter « une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail » qui revient en fait à faciliter l'accès des jeunes à l'emploi et à promouvoir le vieillissement actif. On retrouve également à la fin du texte un récapitulatif des objectifs quantifiés adoptés pour la plupart en 2003 (voir tableau ci-dessous).

**Tableau 16. Les lignes directrices pour l'emploi 2005-2008 et 2008-2010**  
(Présentation résumée)

N°	Intitulé
17	Appliquer des politiques visant le plein-emploi, la qualité et la productivité du travail, et à renforcer la cohésion sociale
18	Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail
19	Assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail plus attrayant, pour les demandeurs d'emploi
20	Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail
21	Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux
22	Assurer une évolution du coût du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires favorables à l'emploi
23	Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain
24	Adapter les systèmes d'éducation aux nouveaux besoins en matière de compétences

Source: Conseil de l'Union européenne (2005).



### Encadré 5: Objectifs quantifiés insérés dans la SEE en 2003 et mis en évidence en 2005

- Tous les chômeurs se voient offrir un emploi, un stage d'apprentissage, une formation complémentaire ou toute autre mesure destinée à favoriser leur embauche, dans le cas des jeunes ayant quitté l'école, dans un délai de quatre mois maximum d'ici à 2010, et dans le cas des adultes, dans un délai de douze mois ;
- D'ici à 2010, 25 % des chômeurs de longue durée devraient participer à une mesure active sous forme d'une formation, d'une reconversion, d'une expérience professionnelle ou de toute autre mesure destinée à favoriser leur embauche, avec pour objectif de parvenir à la moyenne atteinte par les trois États les plus avancés ;
- Dans toute l'Union européenne, les demandeurs d'emploi devraient pouvoir consulter toutes les offres d'emploi diffusées par les services pour l'emploi des États membres ;
- Obtenir d'ici à 2010, une augmentation de cinq ans, au niveau communautaire, de l'âge effectif moyen de départ à la retraite par rapport à 2001 ;
- Offrir des services de garde d'enfants permettant d'accueillir au moins 90 % des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et au moins 33 % des enfants de moins de trois ans, d'ici à 2010 ;
- Atteindre une proportion de jeunes quittant prématurément l'école de 10 % maximum en moyenne dans l'Union européenne ;
- La proportion de jeunes de vingt-deux ans ayant terminé l'enseignement secondaire supérieur devrait atteindre au moins 85 % dans l'Union européenne d'ici à 2010 ;
- Le taux de participation de la population adulte en âge de travailler (tranche d'âge de 25 à 64 ans) à l'éducation et à la formation tout au long de la vie devrait atteindre au moins 12,5 % en moyenne dans l'Union européenne.

Source : Conseil de l'Union européenne (2003 ; 2005).

#### ***1.10. L'omniprésence de la flexicurité (2006-2008)***

A partir de 2006, la notion de flexicurité prend une place grandissante dans le débat européen sur l'emploi. Largement promue par la Commission, elle devient la clé de lecture des PNR.

### 1.10.1. Essoufflement de la SEE et innovation sémantique

Au milieu des années 2000, la SEE connaît un certain essoufflement lié à deux raisons. Elle a d'abord été progressivement « routinisée » (Barbier, 2004a). Dès lors que les lignes directrices deviennent pluriannuelles, les exercices de rédaction des PNR perdent en intensité politique. De plus, le changement de rapport de force politique au Conseil et l'intégration de la SEE dans la Stratégie de Lisbonne revisitée offrent moins d'opportunité pour de nouvelles initiatives dans le domaine de la politique de l'emploi (Degryse, Pochet, 2012). C'est dans ce contexte qu'est promue l'approche de la flexicurité par la Commission, en particulier par la DG Emploi (Mailand, 2010). Il s'agit de concilier les attentes des travailleurs et des employeurs en développant de façon simultanée la flexibilité et la sécurité. Pour la Commission, la notion est également vue comme un moyen d'établir des liens entre les deux coalitions de cause<sup>108</sup> constituées à l'occasion des débats sur le contenu politique de la stratégie européenne pour l'emploi

*« Avec l'intégration de la SEE dans les 'integrated guidelines', la DG Emploi avait complètement perdu de la visibilité et leur impact sur les politiques d'emploi en Europe. Donc il fallait un nouveau dossier pour se positionner et la flexicurité était une façon pour eux de regagner un peu en visibilité et de se repositionner dans la discussion sur le marché du travail ».*

Entretien, expert CES, novembre 2009.

L'argumentaire en faveur de la flexicurité est développé dans le rapport *L'emploi en Europe 2006*<sup>109</sup> (publication annuelle de la DG Emploi). Celui-ci s'appuie sur une revue de la littérature économique et, en particulier, sur les travaux de l'OCDE<sup>110</sup>. Il constate d'emblée que les deux notions de flexibilité et de sécurité ne sont pas contradictoires mais se renforcent mutuellement (« *mutually supportive* ») : l'enjeu est de développer « *un marché du travail plus flexible*

---

<sup>108</sup> La coalition dite minimaliste (autour du Royaume-Uni, des pays scandinaves et des Pays-Bas) et la coalition dite régulationniste autour de la Belgique, du Luxembourg, de la France (jusqu'en 2007) et des pays du Sud de l'Europe (Mailand, 2010).

<sup>109</sup> Le deuxième chapitre du rapport est intitulé « *Flexibility and security in the EU labour markets* ».

<sup>110</sup> L'OCDE s'intéresse depuis de nombreuses années à l'impact de la législation protectrice de l'emploi (LPE) sur l'emploi et le chômage. Elle a notamment créé un indicateur permettant de comparer la « rigidité » de cette législation dans les différents pays membres.

*combiné à des niveaux satisfaisants de sécurité pour répondre aux besoins des employeurs et des travailleurs » (CE, 2006a :75)<sup>111</sup>.*

#### *1.10.2. Intégration de la flexicurité dans le discours politique de la SEE*

L'idée d'équilibre entre flexibilité et sécurité n'est pas neuve dans le discours européen. Le Livre blanc *Croissance, compétitivité, emploi* pose déjà le diagnostic du manque de flexibilité du travail en Europe<sup>112</sup> et affirme la nécessité de négocier « un meilleur équilibre en matière de protection sociale entre les travailleurs permanents et les travailleurs temporaires pour éviter les ruptures et pour rendre plus neutres à la fois les choix des travailleurs et des entreprises en matière de temps de travail » (C.E., 1993b : 137). En 1997, le Livre vert de la Commission *Partenariat pour une nouvelle organisation du travail* est élaboré autour d'un « défi politique » : « comment réconcilier la sécurité des travailleurs et la flexibilité nécessaire aux entreprises ? » (CE, 1997 : 5).

Les premières lignes directrices en 1998 prônent un accroissement de la flexibilité du travail tout en garantissant une « sécurité suffisante » aux travailleurs (voir encadré) (Keune, 2008a). Enfin, le rapport Kok invite, en 2003, les États à promouvoir « la flexibilité en liaison avec la sécurité sur le marché du travail » (Kok, 2003 : 27). Les arguments qui y sont développés préfigurent la rhétorique de la flexicurité : « la promotion de la flexibilité sur le marché du travail doit aller de pair avec l'encouragement de nouvelles formes de sécurité. Sur le marché du travail d'aujourd'hui, sécurité n'est pas synonyme de conserver un 'emploi pour la vie'. Dans une perspective plus dynamique, la sécurité consiste à bâtir et à maintenir la capacité des travailleurs de rester et de progresser sur le marché du

---

<sup>111</sup> Traduction personnelle. Le rapport n'est publié qu'en anglais.

<sup>112</sup> « il y a unanimité [des opinions des États membres] en ce qui concerne le mauvais fonctionnement du marché du travail. Des rigidités sont causées par le manque de flexibilité du marché du travail, notamment en termes d'organisation du temps de travail, de salaires et de mobilité, et par le manque d'adaptation de l'offre aux besoins du marché, en particulier en ce qui concerne les qualifications de la force de travail. Ces rigidités sont à l'origine de coûts relativement élevés du travail, qui ont augmenté à un rythme beaucoup plus rapide dans la Communauté que chez nos différents partenaires. Ces coûts élevés incitent les entreprises à effectuer leurs ajustement aux conditions de l'économie en jouant sur le facteur travail et, dès lors, favorisent une substitution du travail par une plus grande intensité de capital » (C.E., 1993 : 129).

*travail. Elle englobe des éléments tels qu'une rémunération décente, l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie, de bonnes conditions de travail, une protection contre toute discrimination ou licenciement abusif, une assistance en cas de perte d'emploi et le droit de transférer les droits sociaux acquis en cas de perte d'emploi » (Kok, 2003 : 27-28).*

La notion de flexicurité apparaît finalement dans le texte des lignes directrices à partir de 2006, de même que dans les recommandations adressées aux États membres. A l'occasion de l'examen des programmes nationaux de réforme, la flexicurité est utilisée comme grille de lecture. La notion est utilisée avec tant d'insistance que certains représentants nationaux au sein du Comité de l'emploi voient dans la flexibilité une sorte d'approche concurrente à la stratégie européenne pour l'emploi.

**Tableau 17. L'équilibre entre flexibilité et sécurité dans la SEE**

Dès leur première édition, en 1998, les lignes directrices prévoient que *« chaque État membre examinera de son côté l'opportunité d'introduire dans sa législation des types de contrats plus adaptables pour tenir compte du fait que l'emploi revêt des formes de plus en plus diverses. Les personnes travaillant dans le cadre de contrats de ce type devraient, dans le même temps, bénéficier d'une sécurité suffisante et d'un meilleur statut professionnel, compatible avec les nécessités des entreprises »* (Conseil européen, 1997b). Cette préconisation est reproduite, dans une formulation presque inchangée, dans les lignes directrices des années suivantes.

Les mots flexibilité et sécurité apparaissent côte à côte dans les lignes directrices valables pour les années 2003 à 2005 : *« Les États membres faciliteront la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux changements, en tenant compte de dispositions à la fois de flexibilité et de sécurité et en insistant sur le rôle crucial des partenaires sociaux à cet égard. Les États membres réexamineront et le cas échéant reformuleront les conditions trop restrictives de la législation en matière d'emploi qui affectent la dynamique du marché du travail et l'emploi des groupes confrontés à des difficultés pour accéder à ce marché ; en outre, ils développeront le dialogue social, ils favoriseront la responsabilité sociale des entreprises et ils mettront en œuvre d'autres mesures appropriées pour favoriser la diversité des modalités en termes de contrat de travail, notamment en matière de temps de travail, favorisant la progression de carrière ainsi qu'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée, entre flexibilité et sécurité »* (Conseil de l'Union européenne, 2005).

En 2006 et 2007, les lignes directrices pour l'emploi sont intégrées aux autres lignes directrices relevant de la politique économique. Elles indiquent à nouveau que les États chercheront à « *favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et à réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux, au moyen des actions suivantes:*

- *adapter la législation relative à l'emploi, réexaminer si nécessaire les différentes modalités contractuelles et dispositions relatives au temps de travail,*
- *s'attaquer au problème du travail non déclaré,*
- *mieux anticiper et gérer positivement les changements, dont les restructurations économiques, y compris les changements liés à l'ouverture des marchés, afin de minimiser leur coût social et de faciliter l'adaptation,*
- *promouvoir et diffuser des formes innovatrices et adaptables d'organisation du travail, en vue d'améliorer la qualité et la productivité au travail, y compris la santé et la sécurité,*
- *faciliter les transitions en matière de situation professionnelle, y compris la formation, l'activité professionnelle non salariée, la création d'entreprises et la mobilité géographique ».*

Les lignes directrices 2008-2010 restent inchangées (Conseil de l'Union européenne (2008).

La flexicurité est également inscrite dans les lignes directrices en 2010, dans le cadre de la stratégie EU2020.

### *1.10.3. Un consensus initial*

Les premières références à la flexicurité apparaissent dans les documents présentés au Conseil par la présidence autrichienne de l'Union lors du sommet informel sur l'emploi à Villach en janvier 2006. Le texte intitulé « *la flexibilité par la sécurité* » la présente comme « *un paradigme transversal pour la réforme des systèmes nationaux sociaux et de l'emploi* » (Présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne, 2006) qui doit intégrer différents domaines tels que la législation du travail, les politiques actives du marché du travail et de promotion du capital humain. Il fait référence à quelques pratiques de flexicurité en Europe (principalement au Danemark et aux Pays-Bas).

Le commissaire européen en charge de l'Emploi, V. Spidla détaille lors de ce sommet sa vision de la notion : « *je la conçois comme une politique protégeant les personnes davantage que les emplois. Pour parler en images : lorsqu'un bateau coule, la priorité n'est pas de sauver le bateau, mais les personnes qui sont à*

*bord* » (Spidlà, 2006). Il évoque ainsi le principe du passage de la sécurité de l'emploi à la sécurité de l'employabilité (ou sécurité *dans* l'emploi).

Flexibilité et sécurité sont finalement, aux termes du discours européens, plus que complémentaires. La sécurité de l'employabilité repose sur la capacité des individus de s'adapter aux changements, de se former, de passer d'un emploi à l'autre. Dans cette perspective, la flexibilité devient un moyen de sécurisation des trajectoires ; il s'agit de la « *security through flexibility* » (Wilthagen, 1998 ; Tangian, 2010).

« Flexibilité et sécurité sont-ils synonymes ? La meilleure sécurité, c'est être flexible et adaptable ? »

« *Ça c'est la fin du processus, c'est le nirvana de la flexicurité. Quand on est arrivé à ce stade, et que tout le monde pense comme ça, ça y est, on y est arrivé !* »

Entretien, Chef de Cabinet adjoint, Commission européenne, juillet 2009.

Le Rapport conjoint sur l'emploi 2006 indique quelles doivent être les composantes de la flexicurité : des dispositions contractuelles offrant une flexibilité adéquate, les politiques actives du marché du travail, des stratégies de formation tout au long de la vie et des systèmes modernes de sécurité sociale qui facilitent la mobilité et la transition.

Le contenu de la notion est donc, à l'origine, relativement ouvert. Cette indétermination est une des clés de son succès. Certains États, dont la Belgique, sans être opposés à l'idée de flexicurité, sont, au départ, sceptiques. Ils craignent que celle-ci soit « *the sugar coating on a bitter liberalization pill* » (Mailand, 2010 : 242). Mais les partisans de la flexicurité, et en particulier la Commission, ont progressivement réussi à les convaincre du caractère délibératif et équilibré de l'approche. Les quatre composantes de la flexicurité permettaient, par exemple, de rencontrer les différentes sensibilités. Le caractère indéterminé de l'approche et la promesse d'équilibres « *win-win* » ont permis à la plupart des acteurs de soutenir la notion, en restant parfois critiques.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Ainsi, par exemple, le secrétaire général de la CES considère au départ la notion de façon très positive ; il y voit une alternative aux politiques de déréglementation : « *La stratégie de Lisbonne*



Ainsi, au cours de l'année 2006, l'accueil des partenaires sociaux européens est relativement favorable. Tant les organisations syndicales que patronales apportent leur soutien à une approche qu'elles considéraient comme prometteuse et équilibrée. Chacune insiste sur les dimensions de la flexicurité lui paraissant la plus importante : la sécurisation des trajectoires et les politiques actives pour la CES, la flexibilité accrue du marché du travail pour l'UNICE.

Deux arguments expliquent le succès de la flexicurité sur la scène européenne. D'abord, les pays érigés en « modèles de la flexicurité » ont vu significativement leur taux de chômage diminuer et leur taux d'emploi grimper au cours de la deuxième moitié des années 1990. Les politiques de flexicurité ont été présentées comme les causes de ce succès, ce qui est en soi questionnable (Keune et Jepsen, 2007). Ensuite, le modèle la flexicurité est présenté, notamment par l'OCDE, comme une alternative à une approche libérale orthodoxe des marchés du travail<sup>114</sup>.

Keune et Jepsen soulignaient, en 2007, l'importance de la notion dans le discours politique et le consensus qui l'entourait à ce moment: « *There seems to be a consensus among the main players at European level that the European labour market needs flexicurity. It has become a prominent catchword in the European political discourse and, considering the agenda for the near future, including the Commission's initiative concerning the development of common flexicurity principles as well as the inclusion of the issue on the agenda of the European social dialogue, this prominence seems bound to increase* » (Keune et Jepsen, 2007: 9).

---

*ne fonctionnera jamais si les décideurs européens décident que la dimension économique a la priorité sur la dimension sociale. Il règne en ce moment une croyance fort répandue, croyance presque théologique, dans de nombreux États membres et parmi quelques services de la Commission européenne, que toute réglementation est fatale pour la croissance et la compétitivité et dangereuse pour l'emploi. Pourtant, ce n'est pas le cas dans certains pays comme le Danemark, la Finlande, la Suède, l'Autriche, qui ont enregistré de nombreux succès. Ils ont promu la 'flexicurité', un concept soutenu par la CES. La 'flexicurité' promeut des normes sociales élevées et le changement. C'est la méthode qui permettra à l'Europe d'aller de l'avant » (Monks, 2006c).*

<sup>114</sup> « *Le modèle danois de flexicurité fait donc apparaître une troisième voie entre la flexibilité souvent attribuée aux pays anglo-saxons ayant eu recours à la déréglementation, et une protection de l'emploi stricte caractérisant les pays de l'Europe du Sud* » (OCDE, 2004 :108). Pour Keune et Jepsen (2007), cette présentation reflète un tournant dans l'approche de l'OCDE qui a prôné au cours des années 1980 et 1990 une forte dérégulation des marchés du travail. L'OCDE va jusqu'à reconnaître, dans les Perspectives de l'emploi en 2006, l'absence de relation claire entre les niveaux de protection de l'emploi et les taux d'emploi (OCDE, 2006).

#### 1.10.4. Une approche contestée

Les diverses initiatives visant à clarifier la notion de flexicurité aboutissent à de lourdes critiques ou des remises en cause de l'approche<sup>115</sup>. Une première étape significative est la publication par la Commission fin 2006 d'un Livre vert sur la modernisation du droit du travail. La CES récusé l'analyse sur laquelle elle n'a pas été consultée alors que le texte est amendé à la demande des organisations patronales européennes. Ensuite, une communication sur les principes communs de flexicurité (voir annexe 6) cristallise de nombreuses critiques, tant du Parlement européen que des Etats au sein de l'EMCO. La référence explicite à la distinction entre *insiders* et *outsiders* (cf. *infra*) et la prescription de recettes spécifiques à certains états pour appliquer la flexicurité (les *flexicurity pathways*) sont refusés par les États. De même, lors de la définition d'indicateurs de flexicurité (Bonvin *et al*, 2011 ; Conter 2011a), l'EMCO refuse l'utilisation d'un indicateur synthétique conçu par l'OCDE sur la législation protectrice de l'emploi. Enfin, dans ce contexte, les partenaires sociaux européens ne parviennent qu'à s'accorder sur une analyse commune des marchés du travail européen qui ne laisse qu'une place minime à la flexicurité (Mailand, 2010).

#### 1.10.5. Crise et après-crise

La crise de 2008 entame la pertinence politique de l'approche de la flexicurité. La promotion de la flexibilité du travail dans un contexte de diminution de l'emploi et d'augmentation du chômage est difficile à faire accepter socialement. De plus, les pays qui ont le mieux résisté à la crise sont ceux qui ont développé des mesures de « protection des insiders » (notamment le chômage économique ou les formules de Crédit-temps). A l'inverse, les pays présentés comme « modèles de la flexicurité » ont vu leur taux de chômage augmenter rapidement (Tangian, 2010). Ces facteurs

---

<sup>115</sup> Nous avons eu l'occasion de réaliser en 2011 une recherche à l'IWEPS sur l'histoire de la notion de la flexicurité et les attitudes des acteurs. Pour une lecture plus détaillée, voir Conter (2011 a,b).



expliquent en partie pourquoi la notion de flexicurité a été moins présente dans les débats au cours des années 2009-2010.

*« Avec la crise, la flexicurité a un peu été mise en retrait. Avec l'augmentation du chômage, les politiques actives deviennent moins efficaces. Et puis, il était devenu difficile politiquement, dans le contexte de crise vue comme le résultat de la spéculation et d'un certain capitalisme, de mettre l'accent sur la flexibilité du marché du travail. Cela tant pour la Commission que pour les États membres. Donc, en 2008 et 2009, on parle un peu moins de la flexicurité. Mais on l'a bien réintroduite dans la nouvelle stratégie EU2020 ».*

Entretien, Conseiller, Commission européenne DG emploi, décembre 2010.

Après un bref retrait donc, la notion a repris de l'importance dans l'agenda européen. Le rapport *L'Emploi en Europe* est à nouveau utilisé en 2010 pour relancer le débat sur l'assouplissement du droit du travail.

*« On montre qu'il y a des pays, notamment dans le Sud de l'Europe, qui ont beaucoup flexibilisé leur marché du travail. L'Espagne est l'exemple type : il y a un tiers de contrats temporaires. Ces pays ont, avant la crise, fait diminuer fortement le chômage des jeunes. Ils ont réussi à les absorber sur le marché du travail via des emplois temporaires ou des contrats plus flexibles. Mais avec la crise, les effets sur le chômage ont été plus importants. Le recul du PIB a été plus important en Allemagne qu'en Espagne, par exemple, mais le chômage a beaucoup plus augmenté en Espagne parce que l'Allemagne a joué sur des mesures comme le chômage temporaire. Mes collègues ont proposé l'idée d'un contrat unique où les droits s'accumuleraient progressivement, par exemple en trois ans. Je sais que, politiquement, ce sera difficile à défendre, mais cela permettrait aux entreprises d'expérimenter les travailleurs (...). Le rapport Employment in Europe n'est pas négocié avec les États. Heureusement... La Commission peut vraiment y lancer de nouvelles idées politiques. On a un espace, il n'y a pas de négociation ».*

Entretien, Conseiller, Commission européenne DG emploi, décembre 2010.

La stratégie EU 2020, et les lignes directrices pour l'emploi continuent à faire de la flexicurité un élément central de la stratégie européenne. Elles s'inscrivent ainsi dans la dépendance au sentier des orientations passées et ne comprennent pas de véritable remise en question des orientations précédentes et ne tirent pas de leçon de la crise récente (Pochet, 2010b). Les acquis de la stratégie européenne pour

l'emploi et les points consensuels relatifs à la flexicurité sont maintenus dans les nouvelles orientations.

*« Les principes communs de flexicurité ont été adoptés par le Conseil, donc on n'y touche plus. Ils sont là. La CES peut être mal à l'aise avec cela, comme avec d'autres choses. Les nouvelles lignes directrices dans le cadre de 2020 reprennent bien la flexicurité. Au fond, les lignes directrices n'ont pas changé ; on a réécrit ce qu'on avait déjà. Cela n'a d'ailleurs pas pris beaucoup de temps. Mais au niveau national, ce genre de concept politique peut encore mettre des années à percer ».*

Entretien, membre de l'EMCO, décembre 2009.

### **1.11. Les lignes directrices dans la nouvelle stratégie EU 2020**

Les lignes directrices adoptées en 2010 dans le cadre de la nouvelle stratégie EU 2020 ont été fortement réduites en nombre. Il reste quatre lignes directrices qui portent sur l'emploi, dont une à travers le thème de la pauvreté. Cependant, malgré le nombre réduit de lignes directrices, les thèmes évoqués restent nombreux et relativement stables par rapport aux années précédentes.

Au sein de l'EMCO, les lignes directrices ont d'ailleurs fait l'objet de peu de débats. L'exercice a porté sur une réécriture cohérente, sans remise en cause des orientations passées ; les discussions se sont surtout concentrées sur la méthode.

*« On a de nouvelles LD 2010-2015. La nouvelle commission Barroso voulait une stratégie révisée qui colle à sa législature. La nouvelle stratégie, c'est du condensé des LD précédentes. On n'a rien changé du contenu. Ce qui change, c'est la gouvernance : quels objectifs, quel monitoring, quelles articulations entre les processus. »*

Entretien, membre belge de l'EMCO, novembre 2006.

Le thème de la flexicurité est au cœur de la première ligne directrice emploi (LD 7) qui vise l'objectif général d'accroître la participation des hommes et des femmes au marché du travail. Le texte fait référence aux principes communs de flexicurité adoptés en 2007 ; il insiste sur la flexibilité de l'emploi, sur les politiques actives, sur la formation,

sur des systèmes de sécurité sociale qui garantissent des droits et des responsabilités clairs aux demandeurs d'emploi, et sur le coût du travail<sup>116</sup>.

La deuxième ligne directrice (LD 8) concerne la participation à la formation tout au long de la vie qui doit contribuer à améliorer la productivité et l'employabilité (ce dernier terme avait disparu un temps des lignes directrices au profit de celui de flexicurité). Une autre ligne directrice porte sur la qualité des systèmes d'éducation et de formation. Comme la ligne précédente, elle insiste sur l'articulation de la formation aux besoins du marché du travail. L'accès de tous à une formation de qualité doit permettre de « *relever le niveau de compétence de la main-d'œuvre de l'Union européenne, qui serait alors plus à même de répondre à l'évolution rapide des besoins des marchés modernes du travail et de la société dans son ensemble* » (LD 9).

Enfin, l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté font l'objet d'une ligne directrice (LD 10). Il s'agit là d'un thème nouveau par rapport aux lignes directrices précédentes (qui n'évoquaient que la cohésion sociale). Les moyens prescrits concernent la participation accrue au marché du travail et l'amélioration de la participation à la formation continue ainsi que celle des systèmes de sécurité sociale qui doivent soutenir le revenu au cours des périodes de transition.

---

<sup>116</sup> « *Member states should integrate the flexicurity principles endorsed by the European Council into their labour market policies (...). Measures to enhance flexibility and security should be both balanced and mutually reinforcing. Member States should therefore introduce a combination of flexible and reliable contractual arrangements, active labour market policies, effective lifelong learning, policies to promote labour mobility, and adequate social security systems to secure labour market transitions accompanied by clear rights and responsibilities for the unemployed to actively seek work. Together with the social partners adequate attention should be paid to international flexicurity at the work place* » (Ligne directrice n°7).

### Encadré 6: Les lignes directrices pour l'emploi 2010-2015

LD 7: Accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi

LD 8: Développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie

LD 9: Améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation et les rendre plus performants à tous les niveaux, et augmenter la participation à l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent

LD 10: Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

Source : Conseil de l'Union européenne (2010).

En termes de méthode, les lignes directrices n'énoncent plus d'objectifs de moyen. Les nouvelles lignes directrices font référence à « *des mesures d'action et de prévention par rapport au marché du travail à un stade précoce* » (LD 7). De même ne retrouve-t-on plus dans la nouvelle formulation des lignes directrices d'objectif quantifié relatif à la participation des adultes à la formation mais un encouragement à développer « *une formation professionnelle attrayante* » accompagnée « *par des mesures d'incitation efficaces pour l'éducation tout au long de la vie, tant pour ceux qui ont un emploi que pour ceux qui n'en ont pas* » (LD 8).

Les objectifs quantifiés concernent les résultats globaux des politiques de l'emploi. Ils sont réduits au nombre de trois et portent sur l'ensemble de l'UE. Le premier concerne le taux d'emploi. Celui-ci est calculé, à contrepied de toutes les conventions statistiques internationales, sur la population de 20 à 64 ans ; il doit atteindre 75 % en 2020<sup>117</sup>. Le deuxième objectif quantitatif concerne les sortants du système scolaire et le troisième porte sur le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté (voir encadré ci-dessous).

---

<sup>117</sup> Cet objectif est relativement similaire à l'objectif fixé à Lisbonne en 2000 (le taux d'emploi de 70% sur la classe d'âge des 15 à 64 ans), mais la reprise du même objectif pour 2020 aurait constitué un aveu d'échec trop flagrant de la stratégie de Lisbonne.

Les États membres fixeront, en fonction de leur situation de départ, des objectifs nationaux. Au cours des discussions à l'EMCO, il fut convenu que chaque État devait au moins couvrir la moitié de l'écart entre sa situation et l'objectif communautaire.

#### **Encadré 7: Les objectifs quantifiés de la stratégie Europe 2020 en matière sociale**

Les États membres, compte tenu de leur position de départ, se fixeront des objectifs nationaux pour contribuer aux objectifs européens suivants :

- Porter à 75 % le taux d'emploi des européens âgés de 20 à 64 ans.
- Améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et en portant à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau équivalent.
- Favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion.

Source : Conseil de l'Union européenne (2010).

On peut enfin observer la disparition de tout objectif en matière de qualité d'emploi ou d'égalité salariale entre hommes et femmes. L'objectif de création de « davantage d'emplois de meilleure qualité », qui était, dans l'énoncé de la stratégie le reliquat de l'élan de 2001 en faveur de la qualité de l'emploi, a fait place à une phrase insignifiante perdue au milieu de la LD 7 et qui postule qu'« *il serait souhaitable d'aborder la question de la qualité de l'emploi et des conditions de travail* ». Cette évolution est à mettre en parallèle avec l'insistance nouvelle sur le taux d'emploi et le nouvel objectif en matière de pauvreté, alors que l'essentiel des emplois créés au cours des dernières années a été des emplois atypiques (Pochet, 2010b).

#### ***1.12. Synthèse : évolution des lignes directrices***

Les lignes directrices pour l'emploi ont été élaborées en 1998 essentiellement à partir des conclusions du sommet d'Essen et des priorités politiques du moment. Elles ont été périodiquement renégociées. En début de période, les lignes directrices étaient revues

annuellement, conformément au Traité. Elles ont ensuite bénéficié d'une plus grande stabilité, ne changeant plus, par exemple, entre 2005 et 2010.

L'examen de la forme et du fond des huit versions des lignes directrices permet d'identifier des permanences et des changements.

En ce qui concerne la formulation tout d'abord, on peut noter une évolution dans un sens prescriptif. Comme mentionné plus haut, la première version des LD utilisait essentiellement le conditionnel et/ou invitait les États à envisager, analyser, réfléchir à l'introduction de nouvelles mesures.

Les versions ultérieures sont conjuguées au futur simple. Pour ne prendre que l'exemple de la flexibilité de l'emploi, en 1998, la LD 17 indiquait que « *chaque État examinera de son côté la possibilité d'introduire dans sa législation des contrats plus adaptables pour tenir compte du fait que l'emploi revêt des formes de plus en plus diverses* ». La version 2005 des LD prévoit que les États « *mettront en œuvre des mesures appropriées en vue de promouvoir la diversité des modalités en termes de contrat de travail* » (LD 3).

En termes de structure, les quatre piliers autour desquels étaient organisées les lignes directrices en 1998 disparaissent en 2003 pour faire place à des objectifs généraux (plein-emploi, qualité et productivité du travail, cohésion sociale et insertion).

Ces objectifs n'apparaissent plus en tant que tels à partir de l'intégration des LD emploi et des GOPE en 2005. Le nombre de lignes directrices diminue en cours de période. D'une vingtaine au départ, elles sont ramenées à 10 en 2003 (les « dix commandements ») puis à 4 pour 2010-2015. La diminution du nombre de lignes directrices va de pair avec leur allongement.

Malgré un nombre réduit de lignes directrices, les thèmes mentionnés dans celles-ci ont connu une augmentation en nombre à partir de 2001. La version 2010 des lignes directrices a quelque peu resserré la stratégie autour de thèmes plus généraux.

En termes de contenu, les lignes directrices reflètent le rapport de force politique et le référentiel dominant dans les arènes européennes depuis la fin des années 1990 (cf. *supra*). Comme le montre le tableau ci-dessous, les thèmes évoqués dans les lignes directrices sont d'une grande stabilité.

**Tableau 18. Évolution des principaux thèmes mentionnés dans les lignes directrices pour  
l’emploi**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003- 2005	2005- 2008	2008- 2010	2010- 2015
<i>Thèmes</i>	<i>N° des lignes directrices</i>								
Nouveau départ aux jeunes chômeurs avant 6 mois de chômage	1	1	1	1	1	1			
Nouveau départ aux chômeurs adultes avant 12 mois de chômage	2	2	2	1	1	1	18	18	
Pr. d’un plan individuel à tous les chômeurs avt 4 mois de chômage						1	18	18	
Augmentation de la part des chômeurs activés (au moins 20 %)	3	3	3	2	2				
Activation de 30 % des chômeurs de longue durée						1			
Activation de 25 % des chômeurs de longue durée							18	18	
Développer des politiques actives du marché du travail						1	18	18	7
Augmentation des possibilités de formation et stage (partenaires sociaux)	4	5	5	15	15	4	23,24	23,24	
Développer les possibilités de formation tout au long de la vie	5	6	6	4	4	4	23,24	23,24	8
Améliorer la qualité du système scolaire, diminuer les sortants sans diplôme	6	7	7	4	4	4,7	23,24	23,24	9
Améliorer la capacité d’adaptation des jeunes, e.a. grâce à l’apprentissage	7	8	8	4	4	7	22	22	8
Réduction des frais et charges administratives, e.a. lors de l’embauche	8	10	10	8	8	2, 8	21	21	7
Faciliter l’emploi indépendant, e.a. par la réd. des ch. fiscales et séc. sociale	9	10, 11	11	9	9	2	21	21	7
Réduction de la fiscalité globale et de la fiscalité sur le travail	10	14	14	12	12	8	18	18	7
Lier l’évolution des salaires à celle de la croissance de la productivité							21	21	7
Etudier la possibilité d’une taxe CO <sub>2</sub>	10	14	14	12	12				
Examen de la poss. d’une réd. TVA sur les services (marchés nationaux)	11	15							
Réduction écart du tx de chômage H/F, augm. tx d’emploi F, n-discr. sect.	12	20	19	17	15, 17	6	18	18	
Modernis° org. du trav., flexibilité et sécurité, ex : RTT, LLL (part. soc.)	13	16	15	13	13				
Promouvoir des formes innovatrices d’organisation du travail						3	21	21	7
Introduction de contrats plus adaptables avec une sécurité suffisante	14	17	16	14	14	3	20	20	7
Incitations à la formation en entreprise et à l’adapt. aux changements techn.	15	18	17	12	12	3,4	20	20	8
Augmenter l’accès aux services de gardes d’enfants et de soins	16	20	19	18	18	6	18	18	7
Faciliter la réintégration dans la vie active	17	22	20	18	18	1	18	18	7
Faciliter l’insertion des personnes handicapées	18	9	9	7	7	7	18	18	7
Modernisation des services publics de l’emploi				1, 11	1,11	1	18,19	18,19	7
Réduction du chômage de longue durée / réduction de l’entrée dans le CLD				1	1	1	18	18	
Réduire le chômage structurel									7
Révision des systèmes d’indemnisation du chômage (plus incitatifs)		4	4	2	2	8	18,19	18,19	7
Participation des inactifs aux mesures de formation et de retour à l’emploi				2	2	1	17	17	8
Prolongation de la vie active, accès à la formation, formules de trav. souples				3	3	5	17	17	7
Revoir syst. d’alloc. et d’imposition pour fav. le maintien en empl des âgés				3	3	5	18	18	7
Faire baisser l’illettrisme chez les jeunes et les adultes				4	4				
Faciliter accès des adultes à la FTLV, e.a. ceux avec des contrats atypiques				4	4	3	23	23	8
Développement du E-learning, équipement des écoles en TIC				5	5				
Politiques visant à diminuer les pénuries de qualification / goulets d’étranglt				6	6	3	20,4	20	
Amélioration du foncnt des marchés du trav ; échc. de données entre pays				6	6	1	18	18	7
Promotion de la mobilité professionnelle et géographique				6	6	10	18	18	7
Coopération des SPE avec d’autres fournisseurs de services					1		19	19	
Reconnaissance et validation des acquis de l’expérience					4	3	19	19	7
Faciliter l’insertion des minorités ethniques et des travailleurs migrants				7	7	7	18	18	7
Lutte contre le travail non déclaré					9	9	21	21	
Soutien au développmt des services, e.a. ds sect. de la connaiss. et environmt		13	13	10	10	2	19	19	
Initiatives régionales et locales en faveur de l’emploi		12	12	11	11	10	19	19	7
Soutien à l’économie sociale		12		11	11	10	18	18	7
Faire rapport sur les accords en matière d’organisation du travail (part. soc.)				13	13				
Amélioration de la santé et de la sécurité au travail					14	3	18	18	7
Égalité salariale H/F			19	17	15	6	18	18	7
Favoriser l’accès des femmes à la FTLV et aux mesures actives				17	15	6	17	17	
Evaluation de l’impact des LD du point de vue du genre		19	18	16	16				
Développement de politiques favorables à la famille, e.a. le congé parental		21	20	18	18	6	17	17	
S’attaquer aux disparités régionales en matière d’emploi						10			
Gérer de façon judicieuse la migration économique						5	20	20	
<b>NOMBRE DE LIGNES DIRECTRICES POUR L’EMPLOI</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>4</b>



La plupart des thèmes se situent de façon permanente dans les lignes directrices. L'orientation d'ensemble a été peu modifiée. Malgré tout, certains thèmes nouveaux ont fait leur apparition dans le texte des lignes directrices. En matière de coût du travail, les premières LD n'évoquaient que les aspects relatifs à la fiscalité et aux cotisations alors que l'injonction de lier l'évolution des salaires à celle de la productivité apparaît en 2005. Le thème du vieillissement actif (même s'il était présent dans le discours européen dans le Livre blanc) et celui des pénuries et goulets d'étranglement apparaissent au début des années 2000.

A l'inverse, certains thèmes disparaîtront ou seront transformés. Parmi les diverses voies de modernisation de l'organisation du travail, la réduction du temps de travail était évoquée avant 2005.

L'introduction d'objectifs quantifiés en 2003 a fait l'objet de controverses (cf. *supra*). Certains étaient présents dès l'origine (comme la nécessité d'offrir un nouveau départ aux jeunes chômeurs et aux chômeurs adultes) mais ont évolué au fil du temps (le nouveau départ devait être offert aux jeunes avant six mois, puis avant quatre mois ; la part des chômeurs de longue durée qui participent à un programme d'activation est passée de 20 % à 30 % puis à 25%). De 2005 à 2010, ces objectifs ont été sortis du texte des lignes directrices pour être regroupés et mis en évidence en fin de texte. Les lignes directrices ont également intégré les grands objectifs en termes de taux d'emploi adoptés à Lisbonne en 2000 (puis à Stockholm pour ce qui concerne les plus de 55 ans). Cet accent sur les objectifs quantifiés traduit une insistance progressive sur la mise en œuvre de la stratégie alors que le contenu politique se stabilise.

Depuis 2010, le nombre d'objectifs quantifiés a été réduit à quatre (cf. encadré *supra*), mais la stratégie s'accompagne de méthodes de suivi et d'évaluation plus contraignantes et s'insère dans une gouvernance économique plus coercitive.



## 2. L'ORIENTATION GÉNÉRALE DE LA SEE

Le texte des lignes directrices paraît parfois ambigu. Fruit de négociations, la formulation générale et ouverte ne permet pas toujours d'en saisir, à la première lecture, l'orientation politique<sup>118</sup>. Cette formulation a permis de rassembler les acteurs politiques européens autour d'un discours commun et de forger des consensus. Comme le mentionnent Barbier et Sylla (2004 : 7), « *la SEE a favorisé une convergence discursive autour d'un référentiel de politique économique et sociale commun, dont une des sources principales réside dans le nouveau référentiel économique dominant, qui a rompu avec l'époque keynésienne. Celui-ci fonctionne comme un code neutre à un double égard. Il est neutre du point de vue des discours nationaux et, dans sa formulation générale, neutre du point de vue des orientations politiques nationales (...). Il n'est évidemment pas neutre du point de vue des orientations de politique économique* ».

L'apparente neutralité du code permet son usage par des acteurs dont les orientations politiques sont divergentes : « *sous ses dehors lisses et généraux, ce discours entraîne le consensus, il est presque utilisé comme un 'code neutre', même par des acteurs explicitement anti-libéraux* » (Barbier, 2002b : 19).

La SEE se présente en outre comme une stratégie intégrée et cohérente. Par son contenu et son mode de fonctionnement, elle contribue à la diffusion d'une certaine représentation de la société, de l'emploi et du chômage : « *The EES is promoting and popularising a certain diagnosis of the problem (interpretation of the causes of the problem), legitimisation principles, targets of intervention and definition of the role played by the State* » (Serrano Pascual, 2003, 151). Il est donc essentiel d'identifier les théories et discours qui sous-tendent son action.

On trouve dans la théorie économique néoclassique<sup>119</sup> une conception du chômage et des politiques d'emploi semblable à celle véhiculée par la SEE. Ce constat n'empêche pas de reconnaître que cette dernière est le fruit de négociations politico-administratives

---

<sup>118</sup> Cette section est pour partie extraite d'un numéro de la revue *Politique européenne* consacrée à l'Europe du chômage (Conter, 2007b).

<sup>119</sup> Pour un aperçu de ce type d'approche, voir par exemple Samuelson (1972) ou Phelps (1990).

et de rapports de forces entre représentants politiques ou d'institutions diverses (Pochet et Degryse, 2003 et Barbier, 2004). Il n'en reste pas moins qu'au final, elle s'articule autour d'un référentiel libéral (Barbier, 2002b). Nous analysons ce référentiel ci-après au départ d'un rappel de quelques caractéristiques de la théorie néoclassique concernant le chômage.

### **2.1. De la cause et de la fonction du chômage**

L'approche néoclassique de l'économie considère le travail comme un objet d'échange sur un marché. Ainsi, l'offre de travail (par les individus) y est confrontée à la demande (de la part des entreprises). La rencontre de l'offre et la demande se réalise autour d'un prix : le salaire d'équilibre.

Dans cette perspective, le chômage est considéré comme essentiellement *structurel* ; il naît des imperfections qui empêchent le salaire de se fixer au niveau concurrentiel censé assurer l'équilibre entre l'offre et la demande de travail. Ces rigidités du marché du travail se composent de tous les éléments qui empêchent les salaires de s'adapter au gré de l'évolution de l'offre et de la demande de travail : la présence de syndicats, les conventions collectives, les allocations de chômage et la protection sociale, les cotisations de sécurité sociale, la réglementation du travail, le salaire minimum, etc.

Ces protections collectives n'incitent pas les chômeurs à accepter des salaires inférieurs à ceux dont bénéficient les salariés. La pression à la baisse que le chômage exerce sur les salaires est donc limitée. On le voit, pour cette théorie économique, la relation entre les chômeurs et les salariés est au cœur de la détermination des salaires. Ainsi, la théorie des *insiders-outsiders* (Lindbeck et Snower, 1988) met en évidence les protections et institutions qui empêchent les chômeurs (*outsiders*) de participer aux négociations salariales, réservées aux salariés (c'est-à-dire les *insiders*). Dans ce modèle, les *insiders* négocient leurs salaires sans (trop) se préoccuper du chômage car ils bénéficient d'une rente de situation. Les *outsiders* n'ont en effet qu'une influence indirecte sur ces négociations : ils pourraient remplacer les *insiders* dans l'emploi (en acceptant des salaires plus bas que les *insiders*), mais cette substitution entraînerait, pour l'entreprise,

des coûts de transaction (*turnover costs* : coûts de licenciement, de recrutement, de formation, etc.) lourds et dissuasifs.

La relation entre *outsiders* et *insiders* apporte un autre enseignement : si le chômage diminue, la pression exercée par celui-ci se fait moins forte et les *insiders* gagnent en pouvoir de négociation. Ainsi, une baisse du chômage se traduira par des augmentations de salaires. Si (et seulement si), pour conserver leur taux de marge, les entreprises répercutent les hausses salariales dans les prix des biens et services, ces hausses se traduiront par de l'inflation.

Dès lors, on comprend aisément l'utilité, formulée par la théorie néoclassique, d'un taux de chômage minimum pour limiter les exigences salariales et l'inflation. Ce « minimum de chômage nécessaire » est appelé chômage d'équilibre ou encore NAIRU<sup>120</sup>. Pour reprendre une assertion connue, le chômage n'est pas qu'un problème, c'est aussi une solution.

Toutefois, pour que les chômeurs exercent une « menace crédible » sur les travailleurs, il faut qu'ils soient réellement compétitifs, c'est-à-dire disponibles, bien formés et recherchant activement du travail. Davoine, critiquant les travaux de Layard (économiste renommé devenu conseiller au Ministère de l'Emploi en Grande-Bretagne après l'élection de T. Blair), indique que celui-ci soutient que les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée ne sont pas assez compétitifs sur le marché du travail : « *En d'autres termes, ils ne sont pas des outsiders très inquiétants pour les insiders (...) et ils n'exercent pas de pression à la baisse sur les salaires* » (Davoine, 2005, 9). Fitoussi confirme que, selon cette approche, « *ces chômeurs [de longue durée] ne seraient plus considérés comme des concurrents potentiels sur le marché du travail et leur nombre n'affecterait plus vraiment la formation des salaires* » (Fitoussi, 1995, 182).

C'est donc l'intensité de la recherche d'emploi, plus que l'existence du chômage, qui constitue un réel instrument de pression à la baisse sur les salaires. Dans cette perspective, il ne faut pas qu'un système d'indemnisation du chômage désincite les chômeurs à chercher du travail<sup>121</sup>. Il s'agit, au contraire, de les y encourager grâce

---

<sup>120</sup> *Non accelerating inflation rate of unemployment.*

<sup>121</sup> Cette idée est parfois énoncée de façon très directe par certains économistes. Ainsi, pour Krugman (1994), baisser le chômage d'équilibre nécessite d'augmenter le désespoir des

notamment aux politiques d'activation des chômeurs (formation, accompagnement, aide à la recherche d'emploi).

Ce n'est qu'en l'absence des rigidités évoquées plus haut et grâce à la « compétitivité » des demandeurs d'emploi que le chômage contribue à discipliner et à limiter les prétentions salariales notamment: « *If the insiders demand too much compensation or call too many strikes or put too little effort into their jobs, the employers may find it worthwhile to dismiss insiders and replace them by outsiders* » (Lindbeck, Snower, 1988, 11).

Toutefois le chômage a un coût. Il prive aussi l'économie de ressources productives. L'enjeu est donc de réduire le niveau de ce « chômage structurel ». Plus les chômeurs seront actifs (et constitueront de véritables *demandeurs d'emploi*), plus il sera possible d'en baisser le nombre requis pour peser sur le marché du travail (ou, pour le dire autrement, moins le NAIRU sera élevé). En effet, « *if unemployed workers seek harder, there need to be fewer of them in order to restrain wage pressure* » (Layard *et al.*, 1991, 34). En ce sens, conclut Husson (2004b : 27), la théorie économique néoclassique postule que « *le retour au plein-emploi n'est donc ni crédible, ni souhaitable car il se traduirait par une reprise de la progression des salaires, donc de l'inflation, et en fin de compte par une baisse de la part des profits, donc de l'investissement, de la croissance et, finalement, de l'emploi* ».

## **2.2. Les impératives « réformes structurelles »**

Dans cette perspective, s'il est acquis que le chômage est structurel, les politiques keynésiennes de soutien de la demande ne peuvent être considérées que comme inefficaces. Aucune augmentation de la demande de travail n'induit en effet de modification du salaire d'équilibre (du fait des rigidités du marché du travail, elle ne permettra pas de baisse des salaires). Ce sont donc les politiques de réformes structurelles qui sont encouragées et présentées comme nécessaires.

---

chômeurs : « *Theory, experience and econometric evidence all suggest that countries with a high natural rate of unemployment can bring down those natural rates by reducing both the generosity and duration of benefits to the unemployed, thereby increasing the desperation with which the unemployed must search for jobs* » (Krugman, 1994, 38-39).

L'approche néoclassique peut être mobilisée pour légitimer ces réformes. Pour Lindbeck et Snower (1988, 239), « *economic theories can have one or more of the following purposes : (i) to provide an understanding of why particular economic phenomena occur, (ii) to generate conditional predictions, and (iii) to suggest policy prescriptions* ». Si l'on suit la théorie des *insiders/outsiders*, différentes politiques doivent être menées. Les premières visent à réduire le pouvoir de négociation des *insiders* (*reducing insiders power policies*). Sont ainsi évoquées une drastique réduction de la législation protectrice du travail (diminution des indemnités de préavis, facilitation administrative du licenciement) et la limitation du pouvoir syndical (législation restrictive sur la grève, par exemple). Les secondes ont pour objectif d'accroître la capacité de pression des *outsiders* sur la négociation salariale (*enfranchising outsiders*). Les propositions concrètes portent sur la participation des (futurs) salariés aux bénéfices des entreprises (comme substitut partiel au salaire), le développement de systèmes d'apprentissage, de programmes de formation, du temps partiel et du « *jobsharing* », la création de nouvelles entreprises et la diminution de la couverture géographique, professionnelle et sectorielle des conventions collectives (au profit des négociations d'entreprise).

Ces recommandations, que l'on tiendra pour radicales, ne se trouvent pas directement et sous cette forme à l'agenda politique. À certains égards, cette voie est inacceptable pour la plupart des élites politiques, d'une part en raison des priorités sociales dont elles se revendiquent, et d'autre part, en raison des résistances des travailleurs face à la déstructuration de la protection sociale.

Une des solutions privilégiées sera plutôt de diminuer le coût du travail pour se rapprocher du salaire d'équilibre. Si l'on sait que les salariés sont en général réticents à diminuer leurs salaires nominaux, on peut en revanche en freiner la progression ; on peut aussi baisser les cotisations sociales. Le discours européen semble ainsi admettre, voire propager l'idée, qu'une réduction du salaire indirect, ou même du salaire direct, est une condition du développement de l'emploi<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Ce glissement de la cotisation vers la fiscalisation revient à faire porter sur l'ensemble des contribuables la charge patronale (Friot, 1998).

### 2.3. *Une stratégie cohérente avec les objectifs de l'Union économique et monétaire*

Comme le montre Raveaud (2006a,b), cette conception du chômage et du rôle des politiques de l'emploi est présente dès les origines de la SEE. Le Livre blanc *Croissance, compétitivité, emploi* (1993) indiquait clairement que les rigidités du marché du travail sont responsables d'une grande part du chômage. Il mettait expressément en cause les conditions de licenciement et les prélèvements obligatoires. La référence, même implicite, à la théorie des *insiders-outsiders* était évidente : « *Le système actuel des conventions collectives et les mécanismes qui y sont liés en matière de fiscalité et de coûts salariaux ont pour effet que les gains résultant de la croissance économique sont absorbés principalement par ceux qui ont un emploi, au lieu de servir à créer plus d'emplois* » (CE, 1994, 153)<sup>123</sup>.

Les orientations de la SEE apparaissent plus clairement à la lumière de cet éclairage théorique. Elles portent sur l'augmentation du volume de l'emploi en misant sur une réduction de l'écart entre salaires réels et salaire d'équilibre. Il s'agit de rendre les *insiders* plus flexibles et les *outsiders* plus employables. « L'employabilité » est ainsi une exigence de concurrence (Orianne et Conter, 2007), dont la finalité est complémentaire aux politiques de flexibilité et de modération salariale. Cette employabilité est, depuis 1997, au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi (Lefresne, 1999). Dans ses premières propositions de lignes directrices, la Commission a proposé de regrouper sous un premier pilier les lignes relatives à l'adaptabilité et sous un deuxième celles concernant l'employabilité ; le Conseil a inversé cet ordre de priorité.

La SEE contribue donc de fait à des objectifs dépassant la réduction du chômage<sup>124</sup>, elle ne peut se comprendre qu'en lisant son inscription dans les objectifs plus larges de politique économique de l'Union.

---

<sup>123</sup> La communication de la Commission européenne (1993b) sur le *Livre blanc* a été approuvée par le Conseil européen du 11 décembre 1993. La version française du texte a été publiée par l'OPCE l'année suivante (CE, 1994).

<sup>124</sup> La SEE témoigne ainsi d'une transformation importante de la conception des politiques. Celle-ci s'inscrit dans un changement de paradigme de l'action publique (Vielle *et al.*, 2005) et de la façon de penser la société. D'une approche du chômage comme problème social, défini par ses

La SEE est un instrument au service de cette « économie compétitive », élevée, depuis Lisbonne, au rang de projet de société européen. Un tel projet suppose une large ouverture de tous les marchés à la concurrence et une réorientation des dépenses publiques vers des activités favorisant la croissance telles que la recherche et le développement, l'innovation, le développement des nouvelles technologies, le capital humain. Cette économie compétitive doit bénéficier d'un « cadre macro-économique sain », c'est-à-dire, aux termes du discours européen, caractérisé par une très faible inflation et un déficit public extrêmement limité.

La substance de la politique de l'emploi est le reflet des objectifs de politique économique que s'assignent les pouvoirs publics. Le Conseil européen de mars 2005 l'a d'ailleurs rappelé sans équivoque : les GOPE doivent « *continuer d'englober tout l'éventail des politiques macro-économiques et micro-économiques, ainsi que les politiques en matière d'emploi, pour autant qu'il y ait interaction avec les premières* » (Conseil européen, 2005). Or les GOPE visent avant tout la stabilité des prix et préconisent ouvertement une limitation des salaires et des réformes du marché du travail afin de rendre celui-ci plus flexible. Elles présentent à cet égard une grande cohérence et reflètent fidèlement les principes des théories économiques dominantes (Raveaud, 2004). La SEE, dont l'équilibre délicat entre objectifs sociaux et prescrits libéraux a été souligné<sup>125</sup>, semble remplir de façon adéquate sa mission de renforcement des GOPE. Le binôme « coût du travail - qualité et flexibilité de la main-d'œuvre » nous paraît constituer le centre du projet « d'économie compétitive » servi par la SEE.

Pour atteindre cette ambition, un objectif d'élévation drastique du taux d'emploi a été adopté. Le choix d'objectifs formulés en termes de taux d'emploi plutôt qu'en termes de chômage n'est ni le fait du hasard, ni l'objet d'une obscure nuance technique. C'est le

---

conséquences en termes de précarité individuelle, l'on passe à une vision de l'emploi comme problème économique ; un « haut niveau d'emploi » devant garantir la croissance et le financement des systèmes de protection sociale. Les politiques de l'emploi sont ainsi développées à la lueur d'un cadre cognitif qui valorise la concurrence entre individus et décrédibilise l'intervention de l'État en matière de création d'emplois, qu'il s'agisse du développement de l'emploi public ou du soutien à la croissance par les politiques expansionnistes ou de revenu. Comme le souligne Ramaux (2002, 63), « *l'intervention publique dans le champ du social ne sort évidemment pas indemne de ce renversement de perspective. L'objectif central n'est plus de doter la main-d'œuvre d'un statut lui offrant, entre autres, une croissance régulière de sa rémunération. Il est d'infléchir le fonctionnement du marché du travail afin de retrouver l'équilibre perdu par l'existence de rigidités structurelles* ».

<sup>125</sup> Voir par exemple Pochet et Degryse (2001).

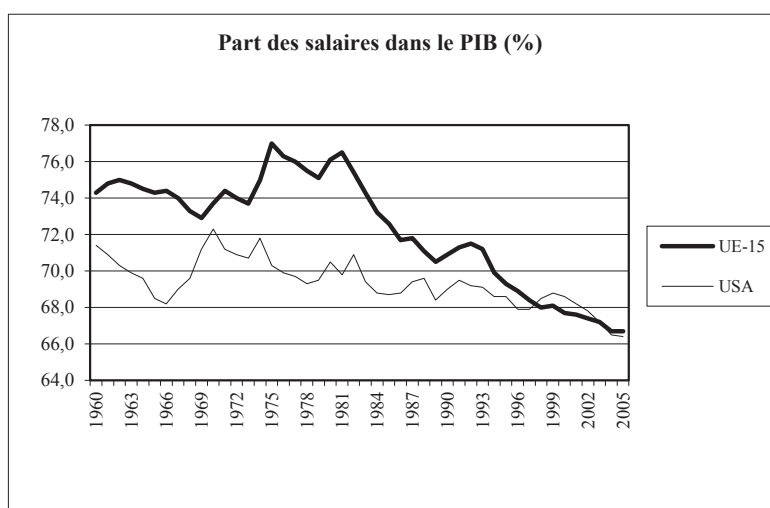


moyen de donner vie au « NAIRU », c'est-à-dire d'augmenter le volume de l'emploi en conservant une réserve de chômage. Car, comme l'explique Feltesse (2001, 303-304), l'objectif d'élever le taux d'emploi est lié à celui « *d'activer le potentiel de main-d'œuvre afin de récupérer les individus les plus intéressants pour le système productif* ». En résumé, « *augmenter le taux d'emploi, c'est aussi nécessairement accroître l'offre de travail et donc la concurrence entre les salariés. C'est donc faire en sorte que la modération salariale, condition de la stabilité des prix, soit perpétuelle en raison de la 'menace crédible' que les chômeurs représentent pour les salariés occupés* » (Raveaud, 2003, 171).

En ce sens, la SEE formalise une rupture avec le cadre cognitif de l'État social. Les politiques structurelles à mener au nom de l'emploi remettent en cause un certain nombre de droits et d'acquis sociaux en matière de salaire et de protection sociale. Comme le dénonce Stiglitz (2002, 14), « *le credo fondé sur la flexibilité du marché de l'emploi n'est qu'une tentative maladroitement dissimulée, sous prétexte d'efficacité économique, de revenir sur des acquis obtenus par les travailleurs après des années de négociation et d'action politique* ».

S'agissant de la modération salariale, la SEE n'est pas fondamentalement originale. Elle entérine et assure la pérennisation des politiques libérales menées dans la plupart des États européens depuis les années 1980 en référence à l'adage « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain ». Le graphique suivant indique, de façon significative, l'évolution de la part des salaires dans la richesse nationale dans l'UE et aux États-Unis, au cours des 40 dernières années.





Source : Commission européenne, DG ECFIN, *European Economy. Statistical Annex*, printemps 2006.

Cette évolution s'est traduite par « *une baisse des salaires réels (ou une augmentation de la part dévolue aux bénéfices), ce qui représente un renversement spectaculaire par rapport aux tendances prévalant vers 1980* » (Visser, 2001, 223)<sup>126</sup>. En effet, dès la fin des années 1980, les salaires ont été ramenés à un niveau inférieur à celui des années 1970, et même à celui des années 1960 (Raveaud, 2004). Cette diminution de la part des salaires dans la richesse nationale n'a été possible que grâce au chômage de masse. Une politique qui entend perpétuer cette modération des salaires ne peut tolérer le risque d'un véritable plein-emploi.

Considérant le travail comme facteur de production et mobilisant la population active dans une perspective de compétitivité et de soutien à la croissance (Gobin, Coron, Dufresne, 2004), la SEE apparaît donc cohérente avec les fondements théoriques et normatifs de la politique économique poursuivie par l'Union.

Dans ce cadre, la primauté de la lutte contre l'inflation limite la politique de l'emploi à une politique de l'offre de travail. À travers l'objectif d'élévation du taux d'emploi, elle cherche à stimuler la concurrence entre salariés, entre salariés et chômeurs, entre travailleurs âgés et demandeurs d'emploi, etc. Sa finalité ultime est de baisser le chômage d'équilibre, tout en le maintenant un minimum. La version 2010 des lignes

<sup>126</sup> La part de la rémunération du capital, en pourcentage de la valeur ajoutée, suit le mouvement inverse de la part des salaires. Les profits des entreprises ont crû de façon importante mais n'ont pas alimenté l'investissement, dont la part dans le PIB n'a cessé de décroître (Husson, 2003b).

directrices pour l'emploi énonce clairement l'objectif de réduction du chômage structurel. Dans le même temps, elle vise à réduire le coût du chômage (limitation du niveau et de la durée des allocations explicitement recommandées par les lignes directrices).

L'impératif de lutte contre l'inflation, condition de croissance durable, justifie cet objectif. Mais, comme le souligne Husson (2004b, 27), « *l'épouvantail de l'inflation sert surtout à masquer le fait qu'on veut graver dans le marbre une répartition des revenus très défavorable aux salariés* ». La SEE est donc à considérer comme une stratégie visant la création d'emplois, dans la mesure où, poursuit-il, « *ces créations sont subordonnées à un impératif : ne pas venir peser sur le marché du travail et, par-delà, sur le partage de la valeur ajoutée* » (*Idem*).

Dans un processus d'unification européenne s'opérant principalement autour d'objectifs de marché, le développement d'une stratégie pour l'emploi a suscité de nombreuses attentes (cf. *supra*). Elle a d'ailleurs été considérée au départ « *comme une réponse à l'euroessimisme* » (Goetschy, 2003a). Cette réponse a pris la forme du modèle de « l'Europe compétitive » et des politiques (sociales et économiques) de concurrence. La concurrence individuelle est organisée grâce aux politiques « d'activation » et « d'employabilité ». Celles-ci permettent de « rapprocher les chômeurs du marché du travail » en augmentant leur attrait aux yeux des employeurs (qualification jugée adéquate, disponibilité). Cependant, sans une action significative des pouvoirs publics forçant une augmentation de la demande de travail (réduction du temps de travail, politiques expansionnistes de type keynésien), les politiques d'employabilité reviennent à augmenter la compétition des individus pour les seuls postes disponibles.

Derrière une rhétorique mobilisatrice du plein-emploi se cache donc l'acceptation d'un « chômage nécessaire ». La SEE poursuit avant tout des objectifs de croissance et de compétitivité. En visant un taux d'emploi élevé, elle cherche aussi à diminuer le chômage structurel. Elle n'a toutefois pas pour horizon la disparition complète du chômage (par la réalisation d'un véritable plein-emploi), mais l'abaissement de celui-ci à un niveau économiquement acceptable, c'est-à-dire qui permette de contenir l'inflation. Cet objectif est poursuivi au prix d'une limitation des salaires, d'une flexibilité plus grande des contrats de travail, et plus largement d'une déstabilisation du

salariat (Castel, 1995 et Friot, 1998). Dans cette perspective, le chômage permet de rendre plus « dociles » les travailleurs occupés, de réduire leurs prétentions salariales et de garantir un partage de la richesse nationale favorable au capital.

À cet égard, la notion de « société de plein chômage », définie par Maruani (2001, 193-194) comme « *une situation où le chômage pèse sur l'ensemble de la société* », est une clé de lecture intéressante de la SEE. Ainsi que le souligne l'auteure, « *le chômage n'est pas seulement la privation d'emploi pour un nombre important de personnes, c'est également un moyen de pression sur les conditions de travail et d'emploi de tous ceux qui travaillent. C'est au nom du chômage que l'on précarise l'emploi et que l'on rejette certaines catégories de salariés vers l'inactivité, que l'on cherche à diminuer les salaires et que l'on redéfinit les rythmes et temps de travail* » (Idem)<sup>127</sup>. À peu de chose près, cette lecture sociologique traduit le prescrit économique évoqué ci-dessus.

La recherche d'un « haut niveau d'emploi » ne signifie donc pas la fin du chômage. Au contraire, une augmentation significative de l'offre de travail par l'allongement des durées de carrière, l'attrait d'inactifs sur le marché du travail et l'activation des chômeurs stimule la concurrence entre individus et peut renforcer la situation de « société de plein chômage ».

#### **2.4. Les marges étroites de modération du discours**

L'orientation générale du discours ne doit toutefois pas pousser à considérer la SEE comme un discours économique orthodoxe et l'assimiler à d'autres discours internationaux : « *la SEE, comme discours très influencé par l'orthodoxie économique contemporaine, n'en reste pas moins distincte des GOPE et comporte des orientations normatives beaucoup plus précises en matière de qualité d'emploi, de respect de l'égalité entre hommes et femmes, de compatibilité entre flexibilité et sécurité, d'orientations du système éducatif, de lutte contre l'exclusion, etc.* » (Barbier, 2002b : 21). La Commission présente de façon systématique son discours comme équilibré.

---

<sup>127</sup> C'est bien le poids du chômage sur les relations de travail que met en évidence cette notion. Elle ne signifie pas « société où tout le monde est au chômage », pas plus que le « plein-emploi » ne désigne une société où tout le monde occupe un emploi.

Dans l'extrait d'entretien suivant le qualificatif de « libéral-social » est associé à l'idée de consensus.

*« Il est clair que ce que fait la Commission en matière d'emploi va être toujours très consensuel, va avoir cette ligne disons sociale-libérale, typique de ce qu'on peut faire au niveau communautaire. L'équilibrage européen se produit sur chaque initiative ».*

Entretien, chef de cabinet adjoint du Commissaire européen à l'emploi, juillet 2009.

Le caractère négocié du discours permet l'ouverture, lorsque des majorités peuvent se dégager au Conseil sur ces thèmes, à des orientations qui peuvent paraître contradictoires avec les GOPE. Barbier (2002b) cite ainsi le cas de la réduction du temps de travail évoquée dans les premières lignes directrices sous la pression du gouvernement français.

Il faut également mentionner les discours ou initiatives qui prennent distance avec le discours *mainstream*. Nous avons mentionné plus haut les critiques de Larsson par rapport au NAIRU (le concept reste malgré tout largement mobilisé dans les analyses de la Commission). On peut encore évoquer les multiples initiatives et tentatives d'amendements aux lignes directrices et autres documents clés de la SEE sur la contribution de l'allocation de chômage à la lutte contre la pauvreté, l'intérêt de relations de travail durables, l'équilibre entre flexibilité et sécurité du travail, l'investissement que représentent les dépenses publiques en faveur de la politique de l'emploi, etc. Ces éléments nuancent l'approche de la SEE, mais sans en bousculer l'orientation générale (Raveaud, 2004).

### 3. LA SEE ET LA NOUVELLE « GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE »

La crise financière de 2007-2008, qui s'est muée en crise économique et en crise des dettes souveraines, a conduit à un durcissement des orientations européennes relatives aux politiques budgétaires et aux politiques structurelles.

La nouvelle stratégie Europe 2020 adoptée en 2010 ne change pas fondamentalement les orientations précédentes (Pochet, 2010b) mais s'insère désormais dans un « semestre européen » qui vise à coordonner les politiques structurelles et les politiques budgétaires. Les États se sont par ailleurs engagés à accélérer leurs réformes structurelles dans le cadre du « Pacte pour l'euro plus » adopté en mars 2010. Le Pacte de stabilité a par ailleurs été revu dans un sens plus contraignant. En mars 2012, la plupart des États européens se sont engagés à inscrire dans leur législation une « règle d'or de l'équilibre budgétaire » qui se traduit par un objectif de déficit maximal de 0,5 % du PIB. Enfin, une nouvelle procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques, qui comprend aussi un mécanisme de sanction, a été mise en place.

Cette nouvelle gouvernance économique constitue depuis 2010 le cœur de l'agenda européen. La stratégie européenne pour l'emploi n'est guère évoquée dans les textes qui l'organisent. Il convient donc d'interroger la place laissée à cette stratégie pour l'emploi dans la nouvelle gouvernance d'un double point de vue : celui de la procédure, d'abord, en questionnant l'espace d'expression et de proposition des acteurs de la « filière emploi », et celui de l'orientation des politiques ensuite, en questionnant la compatibilité des politiques budgétaires restrictives avec les dépenses en faveur des politiques de l'emploi.

#### **Encadré 8: Débats européens dans un contexte de crise**

La crise financière apparue en 2007 aux USA a rapidement affecté l'économie réelle de l'UE. Dès le deuxième trimestre 2008, la croissance du PIB dans l'UE 27 affiche un résultat négatif. La diminution du PIB se poursuit jusqu'au deuxième trimestre 2009. Après un léger frémissement en 2010, le chiffre de la croissance est à nouveau négatif au cours du dernier trimestre 2011. En termes de croissance annuelle, le PIB européen (UE 27) a cru de 0,3 % en 2008, puis a diminué de 4,4 % en 2009, avant de retrouver une croissance de 2,1% en 2010 et de 1,5 % en 2011.

L'emploi a été affecté par la récession. Près de 5 millions d'emplois ont été détruits durant les années 2008 à 2010. Le taux de chômage dans l'UE a dépassé les 10 % au début de l'année 2010 et n'a guère diminué de plus d'un demi-point de pourcentage au cours des deux années suivantes. Au total, le taux d'emploi a chuté de 1,7 % en deux ans. Le chômage a particulièrement touché les jeunes. Entre 2008 et 2009, le taux de chômage des moins de 25 ans est passé de 15,5 % à 20,9 % dans l'UE.

Ce contexte socio-économique a affecté les finances publiques en raison de la diminution des recettes fiscales et de l'augmentation des dépenses sociales qu'il occasionne. Mais la dégradation rapide des finances des États provient surtout des importantes opérations de recapitalisation ou de rachat d'institutions financières menacées de faillite en 2008 et 2009. Ce fut en particulier le cas dans des pays comme l'Espagne ou l'Irlande qui présentaient un budget en équilibre ou en boni avant la crise et qui ont, du fait du sauvetage des banques, affiché un déficit de 11 à 14 % du PIB en 2009<sup>128</sup>. Avant la crise, en effet, le déficit des pays de la zone euro atteignait 0,7 % du PIB de la zone ; il est passé à 2,1 % en 2008 et à 6,4 % en 2009, pour se stabiliser, suite aux politiques d'austérité, à 6,2 % en 2010 et à 4,1 % en 2011. La dette publique des pays de la zone euro est ainsi passée de 70 % du PIB en 2008 à 87 % du PIB en 2011. Ces moyennes cachent cependant d'importantes variations entre pays<sup>129</sup>. Malgré une diminution de près de 5 % du PIB dans la zone euro, la Commission a augmenté le nombre des États placés sous procédure de déficit excessif, portant leur nombre à 20 sur 27 en 2011.

Certains États ont été touchés plus que d'autres par la dégradation de leurs finances publiques. La crise des dettes souveraines a commencé en 2009 lorsque le nouveau gouvernement grec annonce un déficit public (15 % du PIB) largement supérieur à ce que les données publiées sous la législature précédente laissaient entrevoir. Il s'ensuivra une série d'avertissements et de dégradations de notes par les agences de notation et une hausse des taux d'intérêt sur les marchés financiers.

La dégradation des finances publiques a conduit l'UE à élaborer des « plans de sauvetage » à destination d'États qui risquaient de ne plus pouvoir obtenir de crédit sur les marchés financiers. En avril 2010, les États s'entendent pour accorder des prêts bilatéraux à la Grèce. Cette aide est toutefois conditionnée à l'adoption d'un memorandum, c'est-à-dire un plan d'austérité et de privatisations, imposé par le FMI, la BCE et la Commission.

Fin 2010, le Conseil européen décide de revoir le Traité afin de créer le Mécanisme européen de stabilité (qui remplacera dès 2013 le Fonds européen de stabilité financière). Quelques mois plus tard, l'Irlande et le Portugal sollicitent l'aide européenne, avant que la Grèce ne soit à nouveau contrainte de faire de même en juin 2011.

Pour répondre à ces diverses demandes, le Fonds européen de stabilité financière existant doit être renforcé. Ce renforcement est conditionné à l'adoption de dispositions visant d'une part à accroître la discipline budgétaire et d'autre part, à l'accélération des réformes structurelles visant à améliorer la compétitivité des États.

### **3.1. De nouvelles contraintes**

Dans ce contexte, de nouvelles mesures de surveillance et de sanction, que l'on qualifie désormais de nouvelle gouvernance économique européenne, renforcent les politiques

---

<sup>128</sup> Le déficit public irlandais atteint le pic exceptionnel de 31 % du PIB en 2010.

<sup>129</sup> Données Eurostat.

existantes. La particularité de ces nouveaux dispositifs réside dans l'amplification des sanctions (des amendes de 0,1 à 0,5 % du PIB) et leur caractère quasi automatique.

On observe ainsi le glissement d'une méthode ouverte de coordination vers des méthodes ouvertement contraignantes. En effet, comme le souligne Barbier (2011a : 5), *« la stricte conditionnalité de l'aide européenne ou la crainte de devoir y recourir (...) est redoutablement plus efficace que ne le furent les instruments de coordination de la Stratégie de Lisbonne et du Pacte de stabilité et de croissance pour imposer des réformes structurelles visant la diminution du rôle de l'État, la compression de la fonction publique et la réduction des politiques sociales en général. S'agissant de celles-ci, le projet de rapport sur l'emploi de la Commission européenne est sans ambiguïté : 'l'assainissement budgétaire passera par une dépense plus ciblée des dépenses sociales (CE, 2011 :14)' »*<sup>130</sup>.

### 3.1.1. Le semestre européen

Le processus de surveillance budgétaire prévu dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance est intégré aux autres processus d'évaluation de la stratégie Europe 2020 (c'est-à-dire les grandes orientations de politique économique et les lignes directrices pour l'emploi) dans un calendrier coordonné appelé « semestre européen » (cf. *supra*).

La surveillance économique ne constituait jusque-là qu'un examen *a posteriori* de la conformité des politiques économiques nationales avec le programme de stabilité et les grandes orientations de politique économique. Le semestre européen prévoit une intervention en amont permettant à l'UE d'adresser plus tôt des recommandations aux États.

Le Conseil ECOFIN a décidé en septembre 2010, sous la présidence belge de l'UE, de mettre en œuvre ce semestre européen de façon anticipée (c'est-à-dire avant l'adoption

---

<sup>130</sup> Le président de la Commission, J.-M. Barroso a lui-même souligné l'ampleur du changement induit par les nouveaux instruments ainsi adoptés : *« ce qui est en train de se passer est une révolution silencieuse, une révolution silencieuse vers une gouvernance économique plus forte. Les États membres ont accepté - et j'espère que c'est ainsi qu'ils l'ont entendu - que les institutions disposent désormais d'importantes prérogatives concernant la surveillance et le contrôle strict des finances publiques »* (Discours à l'Institut européen de Florence, 18 juin 2010).



formelle des règlements qui l'organisent) dès le début de l'année 2011<sup>131</sup>. Les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales ont demandé à être associés à un processus initialement aux mains des seuls ministres des Finances (cf. *infra*).

Le semestre européen est donc avant tout une réorganisation procédurale de politiques existantes mais les nouvelles dispositions législatives formant un ensemble nommé « *six pack* » (cf. *infra*) vont leur apporter des éléments de contrainte supplémentaire.

### 3.1.2. Un « *six pack* » pour plus de discipline budgétaire et plus de surveillance macroéconomique

Les différentes propositions de renforcement de la gouvernance économique trouvent toutes leur origine au début de l'année 2010 ; elles révèlent une certaine rivalité entre la Commission et le Conseil.

Alors que la Commission travaillait sur ses propres propositions, le Conseil européen a demandé, les 25 et 26 mars 2010, à son président, Herman Van Rompuy, de proposer à son tour des pistes de renforcement de la gouvernance économique<sup>132</sup>.

#### 3.1.2.1. Renforcement du Pacte de stabilité

Le Traité de Maastricht (1992) définit des critères de convergence permettant l'entrée dans l'Union économique et monétaire. Deux de ces critères ont été formalisés dans le Pacte de Stabilité et de croissance en 1997<sup>133</sup> : celui du déficit public (3 % du PIB) et

---

<sup>131</sup> Un premier examen annuel de croissance a été publié le 12 janvier 2011 (CE, 2011). Celui-ci a conduit à des recommandations aux États en juillet de la même année (cf. *infra*). La Commission a ensuite avancé la publication de l'AGS 2012 à novembre 2011.

<sup>132</sup> Les propositions de la Commission sont développées dans deux communications présentées en mai et en juin 2010 (CE 2010a,b). Le 21 octobre 2010, H. Van Rompuy présente à son tour des propositions similaires concrétisées dans cinq projets de règlement et une directive, formant un paquet législatif de six textes (le « *six pack* ») déposés par la Commission le 29 septembre 2010 (COM (2010) 522 à 527). Les textes sont approuvés par le Parlement en septembre 2011 et par le Conseil en novembre 2011. Ils prévoient, d'une part, le durcissement du Pacte de stabilité et, d'autre part, la mise en œuvre d'un mécanisme d'alerte et de surveillance des déséquilibres macroéconomiques et de compétitivité.

<sup>133</sup> En 1995, 12 des 15 États membres ne respectaient pas les critères de Maastricht. Le Pacte de stabilité est né de la volonté allemande de renforcer la discipline budgétaire des États européens. Il a pris la forme d'une déclaration au sommet d'Amsterdam (lors duquel fut adoptée la SEE) et a



celui de la dette publique (60 % du PIB). En 2005, plusieurs États dont l'Allemagne sont déclarés sous procédure de déficit excessif. Suite à un débat sur le bien-fondé de ces critères (à l'époque, le président de la Commission, R. Prodi, avait qualifié le pacte de « stupide »), une certaine souplesse est tolérée en cas de situation économique exceptionnelle ou de réforme structurelle d'ampleur. Mais progressivement, la Commission propose une interprétation de plus en plus restrictive des déficits (Barbier, 2010).

Le volet préventif a été intensifié par l'introduction d'un nouveau principe de « politique budgétaire prudente ». Celui-ci se traduit par une attention portée non plus seulement au déficit public mais aux dépenses<sup>134</sup>.

Le durcissement du volet correctif repose sur une plus grande prise en compte du critère de la dette publique dans la procédure de déficit excessif. Celle-ci doit diminuer à un rythme annuel « satisfaisant », c'est-à-dire d'1/20<sup>ème</sup> de l'écart avec le seuil de 60 % du PIB. Une procédure d'évaluation et de sanction pourra être enclenchée si la dette ne diminue pas au rythme souhaité.

De nouveaux mécanismes d'avertissement et de sanction appuient ces orientations. D'abord, la Commission pourra envoyer un avertissement aux États de la zone euro dont la politique budgétaire s'écarte de la règle de prudence. Ceux-ci peuvent alors se voir imposer la constitution d'un dépôt de 0,2 % du PIB. Il en est de même pour les États en situation de déficit excessif : en cas de non-respect de la mise en demeure du Conseil, le dépôt peut être transformé en amende.

Les sanctions prévues sont quasi automatiques. En effet, une sanction proposée par la Commission est réputée approuvée sauf si le Conseil en décide autrement, à la majorité qualifiée, et dans un délai de dix jours.

---

ensuite été concrétisé dans deux règlements du Conseil en juillet 1997, l'un portant sur le volet préventif (1466/97), l'autre sur le volet correctif (1467/97).

<sup>134</sup> La croissance de celles-ci ne devrait pas excéder celle anticipée du PIB. Pour les États qui n'ont pas atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, la croissance des dépenses devrait être inférieure à celle du PIB.

### 3.1.2.2. Surveillance macroéconomique

Le deuxième pan de la nouvelle gouvernance économique de l'Union concerne les « déséquilibres macroéconomiques ». Cette notion recouvre *« toute tendance donnant essor à des développements macroéconomiques ayant un effet préjudiciable ou susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur le bon fonctionnement de l'économie d'un État membre, de l'Union économique et monétaire ou de l'Union dans son ensemble »*<sup>135</sup>.

La nouvelle réglementation européenne organise la détection, la prévention, et la correction de ces déséquilibres.

La Commission réalise annuellement une analyse des risques de déséquilibre et de détérioration de la compétitivité des États à partir d'un tableau de bord de dix indicateurs<sup>136</sup> de déséquilibre interne et externe dont les valeurs sont comparées à des seuils indicatifs.

S'agissant du coût salarial, l'indicateur retenu est celui du « coût unitaire nominal ». Il est calculé en rapportant les coûts salariaux (y compris les cotisations sociales) à la valeur ajoutée et est exprimé en taux de variation sur trois ans. Le seuil d'alerte est fixé à 9 % pour les pays de la zone euro et à 12 % pour les autres États. On relèvera avec Pochet (2010a) le biais dans l'approche qui ne considère les augmentations salariales que lorsqu'elles sont trop élevées et non lorsqu'elles sont trop faibles. Pour Dufresne (2012), le choix de cet indicateur implique que les salaires ne pourraient augmenter que si la productivité augmente, et ce, sans aucune prise en compte de l'évolution effective

---

<sup>135</sup> Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, art.1.

<sup>136</sup> Le tableau de bord comprend les indicateurs et les seuils suivants : l'évolution sur les trois dernières années de la moyenne de la balance des opérations courantes par rapport au PIB (la valeur de référence se situant entre + 6 et - 4 % du PIB) ; le solde net d'investissements internationaux par rapport au PIB (qui devrait se trouver au-dessus de -35 % du PIB) ; la variation sur cinq ans des parts de marché des exportations mesurées en valeur (seuil fixé à - 6 %) ; la variation sur trois ans des coûts salariaux unitaires nominaux (seuil fixé à + 9 % pour la zone euro et + 12 % pour le reste de l'UE) ; la variation sur trois ans des taux d'échange effectifs réels basés sur les déflateurs ICPH/ICP relatifs à 35 autres pays industriels (seuils variant entre -/+ 5 % pour la zone euro et -/+ 11 % pour le reste de l'UE) ; la dette du secteur privé (seuil : 160 % du PIB) ; le flux de crédit du secteur privé (seuil : 15 % du PIB) ; l'évolution annuelle des prix des logements par rapport au délateur de la consommation d'Eurostat (seuil : 6 %) ; la dette des administrations publiques (seuil : 60 % du PIB) ; l'évolution sur les trois dernières années du taux de chômage moyen (seuil : 10 %).

des prix. La perspective adoptée est cohérente avec celle de la révision des systèmes d'indexation des salaires prévue dans le Pacte pour l'euro (cf. *infra*).

Sur la base de ce tableau de bord, la Commission réalise un rapport annuel dans lequel elle accorde une attention particulière « *aux évolutions de l'économie réelle, notamment à la croissance économique, aux résultats en termes d'emploi et de chômage, à la convergence nominale et réelle tant au sein de la zone euro qu'à l'extérieur de celle-ci, aux évolutions de la productivité et à ses éléments moteurs pertinents, tels que les activités de recherche et de développement et les investissements étrangers ou intérieurs, ainsi qu'aux évolutions sectorielles, notamment dans le domaine de l'énergie, qui affectent le PIB et les résultats de la balance courante* »<sup>137</sup>.

Le rapport désigne également les États membres dont la Commission considère qu'ils peuvent être touchés par un déséquilibre ou risquent de l'être. Un bilan approfondi de la situation de ces États est ensuite réalisé. Le Conseil (ECOFIN) peut alors, sur recommandation de la Commission, adresser à l'État membre concerné les recommandations qui s'imposent.

Si le risque de déséquilibre est jugé excessif, c'est-à-dire susceptible de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la recommandation du Conseil doit être suivie d'un plan de mesures correctives qui doit être approuvé par le Conseil et dont le suivi est assuré par la Commission.

Les États membres de la zone euro qui ne donnent pas de suite favorable aux recommandations qui leur sont adressées peuvent se voir infliger une amende correspondant à 0,1 % de leur PIB<sup>138</sup>. L'amende ne peut être évitée que par un vote à la

---

<sup>137</sup> Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, art.4.

<sup>138</sup> Un respect insuffisant des recommandations relatives aux déséquilibres macroéconomiques constitue en outre une circonstance aggravante lors de l'évaluation de la situation budgétaire. L'objectif est ici de créer des synergies entre les différents processus de surveillance.

majorité qualifiée (règle de la majorité inversée) des États de la zone euro<sup>139</sup>. Le produit de l'amende est attribué au mécanisme européen de stabilité de l'euro<sup>140</sup>.

### *3.1.3. Un « Pacte pour l'euro plus » au service de la compétitivité*

Durant les discussions relatives à l'adoption des différentes initiatives de renforcement de la gouvernance économique européenne et dans un contexte de pression des marchés financiers et de menace sur l'euro, A. Merkel et N. Sarkozy ont proposé aux chefs d'État et de gouvernement d'intensifier les réformes structurelles.

Une première tentative a été initiée au Conseil européen du 3 février 2011 en même temps qu'une autre proposition visant à renforcer le Fonds de stabilité européen (créé en 2010 pour renflouer la Grèce et également utilisé fin 2010 pour consolider la dette irlandaise). L'Allemagne, principal pays pourvoyeur du Fonds qui garantit la stabilité financière de la zone euro, exige de la part des pays membres davantage de rigueur et de réformes structurelles. Sa participation au financement du Fonds européen de stabilisation financière a été conditionnée au renforcement des mesures d'amélioration de la convergence économique des États.

Le projet de pacte de compétitivité prévoit, pour les membres de la zone euro et les autres pays volontaires, de dépasser les mesures de gouvernance économique en préparation. En particulier, les États devraient accepter d'être évalués par la Commission, éventuellement avec l'aide de la BCE.

Dans une première étape, les États signataires devraient s'engager à réaliser dans les douze mois le programme de compétitivité suivant : supprimer les systèmes d'indexation des salaires, reconnaître mutuellement les diplômes, adopter un taux minimum d'impôt des sociétés, adapter les systèmes de pension aux évolutions démographiques, inscrire une règle d'or relative à l'équilibre budgétaire dans leur législation ou constitution, établir un régime national de gestion des crises bancaires. Ils s'engageraient également à poursuivre des objectifs quantifiés en termes de

---

<sup>139</sup> La recommandation de la Commission faisant état du non-respect est réputée avoir été adoptée par le Conseil à moins que celui-ci ne décide, à la majorité qualifiée et dans les dix jours qui suivent son adoption par la Commission, de la rejeter (Règlement (UE) n°1176/2011, art. 10).

<sup>140</sup> Dans la proposition originelle de la Commission, le produit de l'amende était partagé entre les États de la zone qui ne font pas l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs.

compétitivité, de stabilité des finances publiques et d'investissement dans la recherche, l'éducation et les infrastructures. L'indicateur de compétitivité suggéré concerne la stabilité du coût du travail au regard de l'évolution de la productivité.

Le projet est rejeté par plusieurs États dont la Belgique (cf. *infra*) et le Luxembourg essentiellement en raison de la mise en cause des systèmes d'indexation des salaires. Pour le Premier ministre belge, Y. Leterme, le débat a été précipité. Tant le contenu que la méthode proposés par A. Merkel et N. Sarkozy ont été critiqués par deux tiers des participants au Conseil européen.

Le président du Conseil européen, H. Van Rompuy, a finalement démenti l'existence de toute proposition concrète de la part d'A. Merkel<sup>141</sup>. Il a été chargé de préparer un pacte avec les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro ainsi que ceux qui voudraient s'y associer.

En marge du Conseil européen tenu à Bruxelles les 24 et 25 mars 2011, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro et de six autres pays ont adopté un « Pacte pour l'euro plus » pour renforcer la compétitivité et la coordination des politiques économiques qui constitue une version amendée de la proposition franco-allemande<sup>142</sup>. Il est ouvert aux États non membres de la zone euro qui avaient contesté une proposition dont résulterait une Europe à deux vitesses.

En vertu de ce pacte, les États signataires prennent des engagements concrets chaque année, qui font l'objet d'un suivi politique dans quatre domaines : la compétitivité, l'emploi, la viabilité des finances publiques, la stabilité financière. Les engagements seront à mentionner dans les programmes nationaux de réforme et relèveront du cadre de surveillance régulier.

Pour renforcer la compétitivité, le pacte prévoit que les pays signataires prendront des *« mesures visant à assurer que les coûts évoluent en accord avec la productivité dans le respect des traditions nationales de dialogue social et de relations entre partenaires »*

---

<sup>141</sup> « Madame Merkel n'a fait aucune proposition concrète. Je sais que des papiers circulent mais aucune proposition n'a été faite pendant la réunion » (*Le Soir*, 4 février 2011).

<sup>142</sup> Préparé par les services des présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, le document « évacue la question de l'harmonisation de l'impôt des sociétés à laquelle s'oppose farouchement l'Irlande et demeure ambigu sur les aspects les plus controversés. La volonté affichée est de poursuivre dans la voie de la définition d'indicateurs de compétitivité » (Barbier, 2011a : 4).

*sociaux* » (Conseil européen, 2011). Il s'agira, par exemple, de « *réexaminer les dispositifs de fixation des salaires et, le cas échéant, le degré de centralisation du processus de négociation, ainsi que les mécanismes d'indexation (...), veiller à ce que les accords salariaux dans le secteur public viennent soutenir les efforts de compétitivité consentis par le secteur privé* ». La productivité pourra aussi être améliorée par l'ouverture des secteurs protégés, l'investissement dans la R&D, la simplification administrative.

Les mesures à prendre en faveur de l'emploi s'inscrivent dans les priorités de la stratégie européenne pour l'emploi : réformes du marché du travail pour faciliter la flexicurité, réduire le travail non déclaré et accroître la participation au marché du travail, développer la formation tout au long de la vie et réduire le coût du travail.

S'agissant de l'amélioration de la viabilité des finances publiques, le pacte énonce deux priorités : le contrôle des dépenses sociales et la limitation des déficits. Les dépenses de santé seront évaluées sur la base d'indicateurs de viabilité qui permettront de « *déterminer si le niveau d'endettement est supportable sur la base des politiques menées (...) et en fonction des facteurs démographiques* ». Il s'agira pour ce faire « *d'adapter le système de retraite à la situation démographique nationale, par exemple en adaptant l'âge réel de la retraite à l'espérance de vie ou en accroissant le taux d'activité* » et de « *limiter les régimes de préretraite* ».

Les États s'engagent par ailleurs à « *traduire dans leur législation nationale les règles budgétaires de l'UE figurant dans le pacte de stabilité et de croissance* ». Le cadre juridique choisi sera « *par nature suffisamment contraignant (par exemple, la Constitution ou une loi-cadre)* » et devra « *garantir la discipline budgétaire tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs* ».

Enfin, pour renforcer la stabilité financière, les États mettront en place une législation nationale en matière de résolution des défaillances bancaires.

Même moins ambitieux que le projet initial, le pacte pour l'euro fait des salaires et des dépenses sociales des facteurs à surveiller dans la perspective de la prévention des déséquilibres macro-économiques.

#### 3.1.4. Un « Two pack » et un nouveau traité budgétaire

Moins d'un mois après l'adoption du « six pack » par le Parlement et le Conseil, la Commission européenne a annoncé de nouvelles initiatives visant à renforcer encore la surveillance budgétaire des États. Ses propositions ont été formellement présentées en novembre 2011 et prennent la forme de deux projets de règlements.

Le premier prévoit l'obligation pour les États de soumettre, pour avis, leur projet de budget à la Commission européenne à la mi-octobre. Celle-ci se prononcera pour la fin du mois de novembre et communiquera son avis aux parlements nationaux. En cas de déficit excessif, une procédure de surveillance en cours d'année budgétaire est prévue. Le second projet concerne les États qui bénéficient de l'assistance financière du Mécanisme européen de stabilité. Ceux-ci seront soumis à un programme d'ajustement économique assorti d'un suivi trimestriel et de sanctions qui peuvent aller jusqu'à la suspension des aides octroyées dans le cadre des fonds structurels.

Les chefs d'État et de gouvernement se sont par ailleurs entendus sur le principe d'un « nouveau pacte budgétaire » lors du sommet des 8 et 9 décembre 2011 (le premier auquel a participé le nouveau Premier ministre belge Elio Di Rupo). Ce pacte a pris la forme du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union européenne (TSCG), adopté le 1<sup>er</sup> mars 2012 par le Conseil européen<sup>143</sup>, qui instaure la règle d'or<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> À l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque La Confédération européenne des syndicats s'y est aussi opposée le 25 janvier 2012. Il s'agit d'une position historique de la CES qui ne s'était jamais prononcée contre un traité européen.

<sup>144</sup> Le Traité institue les nouvelles règles budgétaires, plus contraignantes, suivantes : équilibre des budgets publics (un déficit de 0,5% du PIB est accepté) ; introduction de la règle de l'équilibre dans les systèmes juridiques nationaux, avec un mécanisme automatique et reconnaissance de la compétence de la Cour de justice des Communautés pour vérifier la transposition de cette règle ; progression vers un niveau de référence de la dette publique selon un calendrier proposé par la Commission ; adoption d'un plan de réforme, placé sous la surveillance de la Commission et du Conseil pour les États en situation de déficit excessif ; information de la Commission sur les plans nationaux d'émission de la dette. Seuls les États signataires de ce traité pourront bénéficier, si nécessaire, de l'intervention du Mécanisme européen de stabilité. Le Traité entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 lorsqu'au moins 12 des 17 États de la zone euro l'auront ratifié.

### 3.2. Les effets sur la stratégie européenne pour l'emploi

#### 3.2.1. La visibilité de la SEE

L'introduction de cette nouvelle gouvernance a bousculé le calendrier et l'agenda politique européens. En plaçant l'accent sur l'équilibre des finances publiques et les mesures d'austérité, elle met au second plan l'activité politique autour des questions d'emploi.

La dynamique de la méthode ouverte de coordination a permis, durant une dizaine d'années, de porter à l'agenda des propositions politiques nouvelles, des innovations conceptuelles (employabilité, flexicurité, adaptabilité) et une discussion au niveau européen sur les politiques de l'emploi qui relèvent de la compétence des seuls États membres. Cette activité politique s'est traduite dans des dispositifs et des documents spécifiques dont la visibilité fut importante. La visibilité de la SEE est aujourd'hui fortement réduite. Il n'y est d'ailleurs plus fait référence sous son appellation originelle (seule la stratégie Europe 2020 est désormais évoquée).

#### 3.2.2. La contrainte budgétaire

L'accélération des politiques de retour à l'équilibre budgétaire, après l'accroissement des déficits publics, limite *de facto* les moyens de développer de nouvelles politiques voire de renforcer les politiques existantes. Or les politiques actives de l'emploi - accompagnement des chômeurs, formation professionnelle, etc.- qui ont été prônées dans le cadre de la SEE ont un coût. Leur développement apparaît en contradiction avec l'impératif de limitation des dépenses sociales. Cette tension n'est certes pas neuve ; on a pu observer dans certains États que la SEE a pesé dans les conflits entre ministre de l'Emploi et ministre des Finances<sup>145</sup>. Elle était réapparue en 2007-2008 dans le cadre des débats sur le coût des politiques de flexicurité. Mais elle se voit renforcée dans le

---

<sup>145</sup> Barbier (2004a : 10) met en évidence qu'en France, « la SEE sert aussi de levier dans l'arbitrage de conflits, comme par exemple, à partir de 1998, dans le bras de fer entre les ministres Aubry et Strauss-Kahn à propos du financement supplémentaire très important accordé à l'ANPE : la défaite du ministre des Finances est clairement liée à l'avantage utilisé par celui du Travail. Des effets semblables sont notés facilement dans la capacité accrue des services qui ont en charge l'égalité entre les hommes et les femmes ».



contexte de crise. Quelle politique de l'emploi un État comme la Grèce peut-il encore mener, alors qu'il est tenu de ramener son déficit de 13 à 3 % du PIB en trois ans ?

Mais surtout, la gouvernance économique renforcée semble clore provisoirement le débat théorique qui a accompagné le développement de la SEE depuis ses origines : celui du contenu des politiques macro-économiques favorables au développement de l'emploi. L'absence de politiques d'investissement et de croissance susceptibles de soutenir la création d'emplois a été présentée comme une limite de la SEE (cf. *supra*). La règle d'or ne s'accommode guère de stratégies keynésiennes de relance.

### 3.2.3. *Les politiques de l'emploi dans le viseur des (seuls) ministres des Finances ?*

Les dispositions relatives à la nouvelle gouvernance économique ont été élaborées essentiellement par les filières économiques et financières de la Commission et du Conseil. Or il existe de nombreux chevauchements entre certains thèmes relevant des lignes directrices pour l'emploi et des grandes orientations de politique économique. C'est notamment le cas de l'évolution du coût du travail et du financement de la protection sociale<sup>146</sup>.

#### 3.2.3.1. *L'enjeu*

La priorité de la nouvelle gouvernance économique est la stabilité de la monnaie commune et l'équilibre budgétaire. Pour y parvenir, des recommandations sont adoptées, essentiellement par les ministres des Finances ; elles appellent des décisions politiques en application de celles-ci.

*« On est aujourd'hui confronté à des questions fondamentales concernant la nouvelle mécanique de gouvernance qui va se mettre en place, l'impact du six pack et tout ce qui va suivre. »*

---

<sup>146</sup> Dès 2001, la Commission et le Conseil ECOFIN se sont appropriés la problématique des cotisations sociales et des pensions (Barbier, 2011b).

*On va maintenant vers des structures de gouvernance spécifiques à la zone euro qui sont entièrement conçues pour répondre aux impératifs de stabilité et de convergence macro-économiques et budgétaires à l'intérieur de la zone euro mais qui vont évidemment avoir des implications sur des domaines politiques connexes et qui vont notamment toucher au premier chef la politique de l'emploi ».*

Entretien, directeur à la Commission européenne, DG Emploi, novembre 2011.

Les politiques à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif budgétaire et le renforcement de la compétitivité vont en effet concerner directement les politiques de l'emploi. D'abord, on l'a vu, la limitation des dépenses est assortie d'une injonction à la limitation des dépenses sociales. Ensuite, en raison du poids des dépenses des retraites dans les dépenses publiques, les conditions d'accès aux préretraites et d'âge d'accès à la retraite entrent dans les discussions des ministres des Finances. Enfin, les réformes structurelles prônées visent la limitation du coût du travail, comme facteur de compétitivité, et portent sur les mécanismes de fixation et d'indexation des salaires, sur les cotisations sociales, l'indemnisation du chômage et la flexibilité du travail.

Dans cette perspective, le travail est conçu comme un coût et un facteur de croissance. Il s'agit, pour soutenir la compétitivité, de minimiser le coût du travail et de maximiser la participation à l'emploi. Cette orientation peut, théoriquement au moins, s'avérer contradictoire avec des priorités politiques en matière d'emploi et d'affaires sociales relatives à la qualité de l'emploi ou de la protection sociale.

Comme le souligne Barbier (2011b), le semestre européen met en évidence la tension persistante entre les différentes formations du Conseil.

### *3.2.3.2. La place revendiquée des ministres de l'Emploi dans la gouvernance économique*

Lors de la présidence belge de l'Union européenne (second semestre 2010), la ministre belge de l'Emploi, J. Milquet, s'est inquiétée d'une possible disparition de la SEE : « *le danger actuel est de voir les ministres des Finances adopter des recommandations par pays (sous un prisme budgétaire) relatives aux marchés de l'emploi (c'est-à-dire aux services publics de l'emploi, à l'activation, etc.) au titre de la coordination des politiques économiques, et de ne laisser aux ministres de l'Emploi qu'un rôle subalterne*

*de surveillance des objectifs à long terme de la stratégie Europe 2020 (par exemple, les progrès réalisés au niveau européen en vue du taux de 75 %). Dans ce contexte, la stratégie européenne pour l'emploi est menacée de disparition (...). Il est frappant que les documents récents relatifs à la gouvernance économique qui émanent de la Commission ne font plus référence à l'adoption de ces recommandations par pays sur la base des lignes directrices emploi, mais uniquement à des recommandations par pays adoptées sur la base des Grandes orientations de politique économique (article 121) »<sup>147</sup>.*

En effet, les propositions de la Commission sur la gouvernance économique font peu référence au Conseil des ministres de l'Emploi. Il est prévu que les analyses de la Commission tiennent compte des recommandations adressées dans le cadre de la SEE et des GOPE et que la surveillance de la mise en œuvre des réformes structurelles dans le cadre européen s'exerce conformément aux articles 121 et 148 du TFUE<sup>148</sup>.

Les ministres de l'Emploi ont ainsi demandé, lors d'un Conseil informel le 8 juillet 2010 en présence du président du Conseil européen et du commissaire à l'Emploi, que le Conseil EPSCO (Emploi, Protection des Consommateurs et Santé) occupe une place centrale dans la nouvelle gouvernance européenne. Ils ont rappelé leurs exigences lors du Conseil EPSCO du 21 octobre 2010. Dans leurs conclusions, ils demandent à la Commission d'élaborer chaque année des recommandations spécifiques sur l'emploi aux États membres, sur la base de l'article 148 du Traité, ce qui implique leur adoption par le seul Conseil des ministres de l'Emploi (EPSCO). Ils ont en outre insisté pour que les recommandations aux États membres relatives à l'emploi dans le cadre du semestre européen s'inscrivent dans un ensemble unique de recommandations (avec celles portant sur les GOPE)<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Discours devant les interlocuteurs sociaux (CNT, CCE, CESE) à Bruxelles, Palais d'Egmont, le 17 septembre 2010.

<sup>148</sup> L'article 121 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne porte sur la coordination des politiques économiques et l'article 148 concerne celle des politiques de l'emploi.

<sup>149</sup> Le groupe de travail « Van Rompuy », qui prépare, parallèlement aux travaux de la Commission, ses propositions sur la gouvernance économique, publie son rapport le 21 octobre 2010 ; il préconise d'approfondir la surveillance macro-économique et d'instaurer à cet effet un nouveau mécanisme étayé par un nouveau cadre juridique basé sur l'article 121 du TFUE (c'est-à-dire sous le pilotage des ministres des Finances), mais souligne qu'« *il pourrait être utile d'associer les formations 'Compétitivité' et EPSCO lorsque la portée des recommandations englobe les questions qui relèvent de leur domaine de compétence* » (Groupe de travail présidé par

Les différents règlements qui composent le « six pack » n'assignent pas de rôle particulier aux ministres de l'Emploi. Néanmoins, le semestre européen intègre les éléments de procédure et d'évaluation de la SEE existants<sup>150</sup>.

Le Conseil EPSCO reste ainsi formellement le Conseil exclusivement compétent pour traiter les matières relatives au marché du travail<sup>151</sup>.

### 3.2.3.3. *La SEE dans le concret de la gouvernance économique*

Le premier exercice de surveillance réalisé dans le cadre du semestre européen a consacré la primauté des politiques économiques sur la stratégie européenne pour l'emploi. Le premier rapport sur l'examen annuel de la croissance (CE, 2011a) adopte une posture libérale assez habituelle, centrée sur les politiques de l'offre, en privilégiant trois axes : l'assainissement budgétaire rapide, la poursuite des réformes structurelles du marché du travail et des mesures favorables à la croissance (Barbier, 2011a). La lutte contre la pauvreté, qui s'inscrit désormais dans les lignes directrices pour l'emploi, n'y est pas mentionnée.

Les mesures prônées dans le cadre de l'examen annuel de la croissance concernent notamment la modération salariale et la révision des mécanismes d'indexation, l'élévation de l'âge de la retraite et la révision des législations trop protectrices de l'emploi.

Sur la base de cet examen, des recommandations ont été adressées aux États membres en particulier, ainsi qu'aux États membres de la zone euro dans leur ensemble.

Les recommandations adressées à tous les États de la zone euro sont au nombre de sept. Elles concernent la discipline budgétaire, les systèmes financiers, le renforcement de la

---

H. Van Rompuy, *Rapport du groupe de travail au Conseil européen*, 21 octobre 2010, *mimeo*, Bruxelles, p.8).

<sup>150</sup> Au début de chaque année, un bilan des progrès accomplis dans le cadre de la stratégie Europe 2020 est réalisé par le Conseil Emploi ; celui-ci alimente le rapport annuel sur la croissance établi par la Commission ; un rapport conjoint sur l'emploi contenant les messages clés adressés aux États pour la préparation de leur programme de réforme est adopté au Conseil de printemps ; à la fin du semestre européen (fin juin), des recommandations spécifiques sont adressées aux États membres.

<sup>151</sup> Cabinet de la ministre de l'Emploi, « Bilan Emploi et Égalité des chances de la Présidence belge de l'Union européenne, *mimeo*, 20 décembre 2010.

concurrence dans le secteur des services, ainsi que deux thèmes directement liés à l'emploi : les pensions et le coût du travail.

Le Conseil recommande ainsi aux États de « *continuer de mettre en place des réformes de leur système de sécurité sociale qui garantissent la viabilité budgétaire en tenant dûment compte de l'adéquation des pensions de retraite et des prestations sociales, notamment en adaptant les systèmes de retraite à la situation démographique nationale* » et de « *poursuivre les réformes fiscales (...) notamment en réduisant la charge sur le travail pour le rendre plus intéressant financièrement [et] le cas échéant adapter les dispositifs de fixation des salaires et les mécanismes d'indexation, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, de façon à aligner l'évolution des salaires sur celle de la productivité, de la compétitivité et de la situation de l'emploi* » (Conseil de l'Union européenne, 2011 :15).

Les ministres de l'Emploi n'ont pas été consultés sur ces recommandations parce qu'elles ont été prises en vertu des articles 121 et 136 du Traité (relatifs aux politiques économiques et à la coordination budgétaire dans la zone euro) et qu'aucune procédure ne le prévoit (il n'existe pas de Conseil des ministres de l'Emploi de la zone euro).

Des recommandations sont par ailleurs adressées à chaque État membre. Les recommandations portant sur l'emploi relèvent de la SEE (article 148) et sont adoptées par le Conseil EPSCO. Dans de nombreux cas, ces recommandations intègrent mot pour mot celles adressées aux membres de la zone euro, ce qui limite le pouvoir de négociation des ministres de l'Emploi. De surcroît, le texte mentionne explicitement que certaines des recommandations sont prises en vertu de la réglementation relative au pacte de stabilité et de croissance, ce qui exclut à nouveau les ministres de l'Emploi de la délibération. Ce fut le cas pour ce qui concerne le recul de l'âge de la retraite.

La question de l'emploi n'a donc pas trouvé une place centrale dans l'agenda politique. Les questions liées à l'emploi ne sont abordées que du point de vue des réformes structurelles censées soutenir la croissance. Dans cette perspective, la prolongation des carrières et la modération salariale sont es priorités, à côté de l'assouplissement du droit du travail. Formellement, les différentes étapes de la SEE ont été assurées (adoption des lignes directrices, rapport conjoint sur l'emploi, recommandations aux États). Mais cet ensemble s'est inséré dans la dynamique plus large de la gouvernance économique au

sein de laquelle la hiérarchie des priorités entre orientations économiques et sociales a été confirmée.

La nouvelle gouvernance économique européenne pourrait à terme faire perdre sa substance à la SEE en lui ôtant progressivement des parties de ses compétences pour les confier exclusivement aux ministres des Finances. Les ministres de l'Emploi ont réaffirmé leurs prérogatives en 2010, durant la présidence belge de l'U.E, et ont partiellement obtenu gain de cause. Mais l'enjeu à venir ne sera pas tant de maintenir des éléments de procédure et de permettre aux acteurs de la « filière emploi » de s'exprimer sur les sujets qui les concernent que d'y exprimer une parole autonome.

Or le discours européen sur l'emploi peine à se renouveler. Le Rapport conjoint sur l'emploi 2012 du Conseil et de la Commission (CE, 2011b) ne présente pas d'orientation nouvelle malgré le contexte de crise. Partant du constat que le ralentissement de la croissance freine la reprise de l'emploi et empêche l'augmentation du taux d'emploi, le rapport mentionne le fonctionnement déficient du marché du travail comme frein à la création de nouveaux emplois et développe un discours convenu sur la flexibilité : *« La capacité réduite d'adapter la demande d'emploi à l'offre et de créer des emplois montre bien les limites de l'efficacité des marchés du travail européens, en particulier dans une conjoncture où une redistribution progressive des ressources et un ajustement rapide sont de plus en plus nécessaires pour répondre aux grands chocs extérieurs, comme ceux causés par la crise économique et financière. Ce constat révèle indirectement l'existence de mesures inadéquates dans les politiques actives du marché du travail, le profil de qualifications et les incitations à la mobilité, qui conduisent, le cas échéant, à un accroissement du chômage structurel »* (CE, 2011b : 7).

Alors que la récession a détruit 5 millions d'emplois en Europe, le rapport conjoint sur l'emploi insiste sur l'inadéquation croissante des qualifications aux attentes du marché, sur les pénuries de main-d'œuvre et sur les coûts salariaux trop élevés qui freinent la création d'emplois. Il prône des politiques actives du marché du travail qui suivent les principes de la flexicurité.

Le rapport a été approuvé par les ministres de l'Emploi qui ont relayé le message au Conseil européen qui a finalement conclu que *« s'il faut poursuivre les réformes structurelles avec détermination, il est également urgent de prendre, aux niveaux tant*

*national qu'eupéen, des mesures ciblées en faveur des catégories les plus vulnérables, en particulier les jeunes chômeurs. Le renforcement des mesures d'activation devrait être complété par des efforts visant à accroître les compétences, notamment par un ajustement des systèmes d'éducation et de formation aux besoins du marché du travail. Promouvoir l'emploi et les débouchés professionnels pour ceux qui entrent sur le marché du travail et envisager de nouvelles politiques de flexicurité équilibrées pourrait contribuer de manière significative à l'amélioration des perspectives offertes aux jeunes sur le marché du travail » (Conseil européen, 2011a).*

La crise et la gouvernance économique renforcée qu'elle a entraînée enferment donc les politiques de l'emploi dans une perspective ordo-libérale de mobilisation du travail au service de la croissance à l'aide des politiques classiques de l'offre : la flexibilité, les politiques actives et la réduction du coût du travail.

Un changement de perspective pourrait être offert par une réorientation des politiques européennes et une mobilisation de ressources publiques (issues d'un budget fédéral conséquent ou, à défaut, des budgets nationaux) en faveur d'investissements porteurs de croissance et d'emplois (Hoang Ngoc, 2011b). Le plaidoyer pour un pacte pour la croissance contient les prémices d'un tel changement de perspective.

### **3.3. Un pacte pour la croissance et l'emploi ?**

Les politiques d'austérité et leurs effets sur la croissance et l'emploi ont été remises en cause au cours de l'année 2012, notamment à l'occasion de campagnes électorales dans certains États membres. En particulier, au cours de la campagne des élections présidentielles françaises, le candidat F. Hollande a indiqué qu'en cas d'élection, il renégocierait le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance signé le 1<sup>er</sup> mars 2012 (mais non encore ratifié) afin d'y ajouter un volet portant sur la croissance.

F. Hollande envisage de relancer la croissance grâce aux moyens suivants : l'émission d'euro-obligations permettant de financer de grands projets d'investissement, le renforcement du rôle de la Banque européenne d'investissement, l'introduction d'une taxation des opérations financières et une meilleure utilisation des fonds structurels pour aider les entreprises à investir.



L'annonce du candidat français a suscité des réactions en sens divers. Lors d'une audition au Parlement européen le 25 avril 2012, le président de la BCE, Mario Draghi, s'est dit favorable à un pacte de croissance sans en préciser le contenu. Les leaders des partis socialistes européens réunis dans un meeting de soutien au candidat français se sont déclarés favorables à la proposition de compléter le Traité par une initiative en faveur de la croissance, et en particulier à la proposition d'euro-obligations ; ils se sont en revanche montrés pour la plupart réservés, voire hostiles à l'idée de renégocier le Traité signé par certains d'entre eux (dont le Premier ministre belge).

Le jour de son accession à la présidence de la République, le 15 mai 2012, F. Hollande a rencontré la chancelière allemande A. Merkel. Ils ont convenu d'entamer des discussions sur les moyens de relancer la croissance en Europe en abordant les diverses pistes actuellement évoquées, qu'il s'agisse des euro-obligations ou des réformes structurelles libérales réclamées par le président du Conseil italien et le Premier ministre britannique. Dans les mois suivants, la Chancelière allemande affichait cependant ses réticences à l'égard des propositions françaises.

Lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, les chefs d'États et de gouvernement ont annoncé avoir adopté un « pacte pour la croissance et l'emploi » d'un montant de 120 milliards d'euros (soit environ 1 % du PIB européen). Dans les faits, il s'agira d'utiliser les fonds structurels non dépensés (55 milliards), de permettre à la Banque européenne d'investissement d'augmenter sa capacité de prêt (60 milliards) et de lancer des obligations liées à des investissements en termes de transport et communication (4,5 milliards). Ces engagements ne remettent nullement en question l'orientation des politiques européennes puisque les États s'engagent dans le même temps à appliquer la stratégie Europe 2020, à respecter les principes d'orthodoxie budgétaire et à appliquer les nouvelles règles de la gouvernance économique.

La stratégie européenne pour l'emploi, limitée aux politiques de l'offre de travail (activation, formation) et aux réformes structurelles (flexibilité et coût du travail) a souffert depuis sa création de l'absence d'initiative efficace de soutien à la croissance et à la création d'emplois. La renégociation du Traité pourrait constituer le cadre porteur dont la SEE est privée depuis l'abandon des pistes suggérées par le Livre blanc en 1993.



Mais les rapports de force au Conseil européen et le contexte budgétaire semblent à ce jour limiter les possibilités d'une telle perspective de relance.

## ***Conclusion***

La stratégie européenne pour l'emploi est née d'une ambition, largement partagée au milieu des années 1990, de faire advenir une véritable Europe sociale capable d'apporter une réponse efficace aux problèmes de l'emploi et du chômage.

Les promesses sociales qui avaient accompagné l'Acte unique et le Traité de Maastricht se sont avérées non tenues. Les citoyens européens n'ont pas vu dans le grand marché intérieur, dans l'Union économique et monétaire en devenir, et dans leurs corollaires que sont la libre concurrence et la réduction des dépenses publiques, les facteurs porteurs de progrès et d'amélioration du bien-être.

La rigueur budgétaire imposée par les critères de Maastricht puis par le Pacte de stabilité et de croissance, de même que l'impossibilité de mener une politique monétaire autonome ont limité les marges de manœuvre des États dans la conduite de politiques économiques de soutien à la croissance.

Le projet de coordonner les politiques de l'emploi en Europe n'a pas été pour autant construit contre l'intégration économique et monétaire mais à côté de celle-ci.

Le Livre blanc impulsé par J. Delors en 1993 visait à dynamiser le marché et à soutenir la croissance par une stratégie relevant notamment de la synthèse entre une réforme libérale du marché du travail et une relance de type keynésien fondée sur des investissements, financés par l'emprunt européen, dans de grands travaux d'infrastructure.

Cet élément originel, et le sort qui lui fut réservé, est révélateur de la tension, qui va marquer toute l'histoire de la SEE, entre les politiques sociales et les politiques monétaires en Europe. En renonçant au volet investissement du Livre blanc, les chefs d'État et de gouvernement européens ont d'emblée confiné le projet de la SEE à une politique d'offre de travail qui ne pouvait, pour l'essentiel, qu'intervenir sur le coût et la qualité de la main-d'œuvre et sur le fonctionnement du marché du travail.

Pourtant, plusieurs responsables politiques, portés au pouvoir par ce que l'on a appelé la vague rose en 1997, ont vu dans la future SEE le moyen d'équilibrer la construction européenne et de contrebalancer le Pacte de stabilité et de croissance. Ils se sont mobilisés, avec d'autres, dans le cadre d'une coalition de cause qui s'est avérée efficace dans son entreprise d'insertion d'un titre « Emploi » dans le Traité européen, malgré des divergences significatives sur le contenu des politiques à mener.

La méthode adoptée avec le Traité d'Amsterdam a en effet permis, à l'origine, de concevoir une SEE aux priorités multiples (19 lignes directrices) où chaque État pouvait inscrire ses priorités tout en se satisfaisant de l'ensemble. La structure initiale de la SEE, articulant quatre piliers (employabilité, adaptation, entrepreneuriat, égalité), reflète le compromis entre sociaux-démocrates nordiques et britanniques et chrétiens-démocrates et socialistes continentaux (Zeitlin, 2005). Les différents plans d'action nationaux pour l'emploi ont ainsi valorisé des programmes aussi différents dans leur conception et dans leurs objectifs que des dispositifs de création d'emplois publics, de réduction du temps de travail ou d'activation des jeunes chômeurs tels que les « Nouveaux services emploi-jeunes » ou les « 35 heures » en France et le programme *New deal for young people* au Royaume-Uni (Davoine, 2005). Les États ont ainsi pu interpréter le discours commun en fonction de leurs traditions nationales. L'exemple de la notion d'activation est à cet égard éclairant (Barbier, 2005a).

Malgré ses origines politiques diverses et notamment scandinaves (Johansson, 1999 ; Barbier, Sylla, 2004) et son caractère négocié ou, à certains égards confus (cf. l'insistance simultanée sur la flexibilité, le temps partiel et la qualité de l'emploi), le discours européen sur l'emploi relève d'une approche essentiellement libérale axée sur les réformes structurelles du marché du travail. Ce discours, articulé sur le répertoire orthodoxe des politiques économiques (Barbier, Sylla, 2004) s'est greffé sur le référentiel politique dominant depuis le tournant néolibéral des années 1980 en Europe (Jobert, 1994).

Un référentiel de politique publique ne doit toutefois pas être considéré comme un discours homogène. Il s'agit du cadre dans lequel s'inscrivent les débats et controverses et qui délimite l'espace des possibles. La stratégie européenne pour l'emploi intègre ainsi des éléments tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, la formation

continue ou la sécurisation des parcours professionnels. Cette diversité des objectifs a été une condition de succès de la SEE dès ses origines.

L'approche de la flexicurité, qui constitue le cœur de la SEE depuis 2007, illustre bien cette combinaison d'un discours libéral et d'objectifs sociaux. Elle a été accueillie favorablement à l'origine par la plupart des acteurs en raison de son caractère ouvert et négocié. Progressivement, les essais de définition et de clarification ont mis en évidence ce qui est devenu son orientation principale, axée sur la flexibilité du droit du travail et en particulier la facilité de licenciement.

Le discours européen sur l'emploi s'est progressivement intégré autour de concepts nouveaux (employabilité, *making work pay*, adaptabilité, flexicurité). Il a offert aux acteurs impliqués un cadre conceptuel, assorti d'un vocabulaire spécifique, permettant d'identifier les problèmes jugés principaux sur les marchés du travail, d'établir des diagnostics et de distinguer les solutions présentées comme optimales tout en écartant d'autres pistes.

La stratégie européenne pour l'emploi doit donc être considérée comme un levier (Erhel *et al.*, 2005) dont les acteurs nationaux font un usage sélectif (Visser, 2005). La seconde partie de cette thèse est consacrée aux usages de cette stratégie par les acteurs en Wallonie et à ses effets sur les politiques de l'emploi.

## **2<sup>ème</sup> Partie :**

### ***La stratégie européenne pour l'emploi en Wallonie***



## **Chapitre 4 :**

# ***Institutions, acteurs et politiques de l'emploi en Wallonie***

### **INTRODUCTION**

L'objectif de ce chapitre est d'apporter les éléments de contexte nécessaires à la compréhension des effets de la stratégie européenne pour l'emploi en Wallonie<sup>152</sup>. Un bref historique de la situation économique wallonne permet de comprendre l'état actuel de l'emploi et du chômage mais aussi la dynamique qui a conduit les responsables politiques wallons à revendiquer et à obtenir les compétences aujourd'hui exercées par la région dans les domaines de l'économie, de l'emploi, de la formation professionnelle et des politiques sociales.

Les réformes institutionnelles successives ont abouti à un partage de compétences entre les différentes entités fédérées en Belgique. Les institutions et les services publics chargés de la conduite des politiques de l'emploi sur le territoire wallon, ainsi que, en fin de chapitre, les acteurs qui participent à l'élaboration ou à la gestion de ces politiques.

Le contenu des politiques de l'emploi en Wallonie est abordé à travers l'inventaire et la grille d'analyse que constitue la base de données sur les politiques du marché du travail (PMT) développée par la Commission (Eurostat) dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. C'est également à travers les indicateurs de la SEE qu'est brièvement évoqué l'état du marché du travail en Wallonie en attachant une attention

---

<sup>152</sup> Il s'agit ici d'un bref panorama. Pour plus de références sur les politiques de l'emploi en Belgique, on se rapportera aux PNR ou à des exercices d'inventaire plus anciens (Conter, 2005 ; Vanheerswijngheles, 2001).

particulière à la mesure de la flexibilité et de la sécurité de l'emploi. D'une certaine façon, la production coordonnée de données et d'inventaires participe à une européanisation de la lecture et des jugements que l'on peut désormais opérer sur les politiques de l'emploi. Cette description initiale est donc déjà une analyse d'un effet cognitif de la SEE.

Enfin, la critique européenne du marché du travail et de la politique de l'emploi est décrite en fin de chapitre. Il s'agit du contenu de la pression adaptative (Börzel, 2001) exercée dans le cadre de la SEE sur l'État membre Belgique seul, mais dont les dimensions concrètes concernent pour une grande part les compétences régionales.

## **1. LA WALLONIE : ÉCONOMIE ET INSTITUTIONS POLITIQUES**

### ***1.1. Développement économique et revendications fédéralistes en Belgique***

Le développement économique de la Belgique se caractérise, depuis l'indépendance du pays (1830) par d'importantes inégalités territoriales (Bayenet *et al.*, 2007 ; Boveroux *et al.*, 2004). Grâce aux ressources de son sous-sol (charbon et minerai de fer) et à ses avantages géographiques, la Wallonie a pu tirer parti de la révolution industrielle du début du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle est ainsi devenue l'une des régions les plus riches d'Europe et pourvoyeuse de nombreux emplois industriels, attirant notamment la main-d'œuvre flamande. L'industrie se développe principalement autour des bassins miniers de Charleroi et de Liège qui s'étendent le long de la Sambre et de la Meuse, formant un « croissant fertile » industriel (Quévit, 1982). En 1880, le nombre de travailleurs de l'industrie en Belgique dépasse le nombre de travailleurs agricoles. Le mouvement d'industrialisation s'accélère encore à cette période grâce à l'électrification et au moteur diesel.

La Belgique suscite dès son indépendance l'intérêt de grands industriels européens, dont J. Cockerill qui y développe une industrie intégrée de l'extraction du charbon à la production de machines à vapeur, et des grands capitalistes européens comme les Rotschild à travers la Banque de Belgique et la famille d'Orange via la Société générale.

Les grands groupes financiers prennent rapidement le contrôle, par des participations liées aux crédits accordés, du sillon industriel wallon, laissant ainsi peu de place à l'émergence d'une classe dirigeante wallonne et faisant de la sorte de la Wallonie une région « dirigée de l'extérieur », selon l'expression de Quévit (1982).

Alors que jusqu'à la première guerre mondiale, la Belgique, dans son ensemble, se situe parmi les principales puissances industrielles du monde (Mabille, 2011), la richesse industrielle en Wallonie contraste avec la situation de la Flandre plus agricole et dont le tissu économique est composé d'artisans et de commerçants relevant d'un capitalisme familial. En 1880, la Wallonie concentre 80 % des entreprises belges de plus de 500 travailleurs et 83 % de l'emploi des secteurs du charbon et de la sidérurgie de Belgique (Quévit, 1982). Pour sa part, Bruxelles s'affirme progressivement comme la capitale financière du pays, concentrant autour des sièges des entreprises, des banques et des institutions politiques et administratives, la bourgeoisie du pays, dont la langue est le français.

Le développement économique est soutenu par un interventionnisme public fort (sociétés d'investissement, programmes de développement d'infrastructures). Dans le même temps, la misère sociale conduit à une structuration progressive du monde ouvrier (ou plutôt des mondes ouvriers catholique, d'une part, et socialiste, d'autre part) à travers le développement d'organes de presse et de sociétés d'entraide mutuelle, et ce, malgré l'interdiction formelle des syndicats. Le parti ouvrier belge est créé en 1885. Il obtient ses premiers élus en 1894, en bénéficiant d'un soutien plus massif en Wallonie (28 députés socialistes sur 62) qu'en Flandre (où il ne décroche qu'un seul siège).

Aux clivages économique et philosophique qui divisent le pays en mondes sociologiques et politiques s'ajoute un clivage linguistique ou communautaire dont on trouve les origines dès l'indépendance dans la contestation de la domination de l'État par la bourgeoisie francophone et de l'usage du français comme langue nationale officielle.

Des revendications d'autonomie régionale dans le cadre belge apparaissent au cours de la seconde guerre mondiale et dans l'immédiat après-guerre. Cependant, ces revendications fédéralistes ne se concrétisent pas directement. La question royale (1945-51) et les grandes grèves de 1960-61 mettent en évidence des options politiques



différentes dans le Nord et le Sud du pays et contribuent à dynamiser le mouvement wallon (Mabille, 2011).

Les premiers signes du ralentissement de l'économie industrielle wallonne apparaissent entre les deux guerres mondiales. Dans le même temps, l'activité industrielle se développe en Flandre. Les gisements de charbon découverts dans le Limbourg au début du XX<sup>ème</sup> siècle sont exploités à partir de 1926 ; ils bénéficient de techniques plus modernes que les autres sites du pays. Le port d'Anvers profite de sa position géographique, du développement des échanges intercontinentaux (notamment avec la colonie congolaise) et des importations wallonnes de minerai de fer<sup>153</sup>.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'industrie wallonne qui, à l'exception de Liège, a peu souffert de destructions, perd rapidement en compétitivité par rapport à ses voisins mais ce décrochage est occulté par la croissance généralisée du moment (Boveroux *et al.*, 2004).

A partir des années 1960, les économies wallonnes et flamandes connaissent des mouvements opposés : *« les équilibres économiques interrégionaux, longtemps favorables à la Wallonie, s'inversèrent dans le même temps en faveur de la Flandre. La crise charbonnière, touchant un bassin wallon après l'autre, et la contagion de cette crise atteignant d'autres secteurs, l'industrie du matériel roulant située dans le centre, par exemple, sont les premiers révélateurs du vieillissement des structures industrielles de Wallonie. Simultanément, la Flandre voit ses handicaps se transformer en atouts : alors qu'elle avait été un réservoir d'ouvriers peu qualifiés disposés à émigrer en Wallonie ou à faire de longs déplacements quotidiens, ce qui était chômage structurel dans un contexte de sous-développement, notamment dans de petites entreprises agricoles non rentables, devient main-d'œuvre disponible dans un contexte d'industrialisation dans des secteurs nouveaux »* (Mabille, 2011 : 277). Dans les années 1960, la richesse produite par habitant (PIB/hab.) en Flandre rattrape puis dépasse celle de la Wallonie.

Pour Mabille (2011), deux facteurs importants contribuent à cette inversion des équilibres : les investissements américains sur le continent européen et la vague de « maritimisation » des industries qui favorise les sites proches des côtes, d'une part, et

---

<sup>153</sup> Les ressources s'épuisant en Wallonie, l'industrie doit importer son minerai.

la modernisation et l'extension du port d'Anvers avec la mise à disposition de terrains industriels de grande superficie, d'autre part. Dans les années 1960, la décision de développer l'industrie sidérurgique près de la mer (Sidmar, près de Gand) permettra à l'industrie flamande de supplanter l'industrie wallonne.

Les lois d'expansion économique dont se dote le gouvernement belge au début des années 1960 (primes, garanties d'État, aides à l'investissement) permettent à la Flandre de continuer à s'industrialiser sans offrir de perspective de redéploiement à la Wallonie. En Wallonie, explique Quévit (1982), les investissements servent à soutenir une vieille industrie existante alors qu'en Flandre de nouvelles usines se construisent. Ainsi, de 1959 à 1977, deux tiers des aides publiques à l'investissement dans le secteur de la sidérurgie profitent à la Wallonie, alors que deux tiers des aides dans le secteur de la chimie sont localisées en Flandre. Quévit (1982 :75) tire la conclusion suivante : *« les aides accordées à la Wallonie dans le cadre des lois d'expansion économique sont proportionnellement comparables à celles accordées à la Flandre mais les retombées économiques sont différentes : chaque franc investi en Flandre a un impact économique nettement plus favorable parce que l'investissement se réalise dans des secteurs de technologie avancée. L'aide de l'État a en fait accompagné le déclin de la Wallonie »*.

Pour sa part, l'investissement privé amorce un mouvement de désengagement de l'économie wallonne. Ce mouvement va de pair avec la prise de pouvoir d'une élite flamande, essentiellement proche du CVP (Christelijke Volkspartij, le parti dominant en Flandre), tant dans les entreprises nationales (société de crédit à l'industrie) que dans les structures de direction des groupes bancaires et financiers privés. *« Faut-il dès lors s'étonner, s'interroge Quévit (1982), que, en pleine crise économique, la Société générale se dégage de la sidérurgie wallonne mais non des entreprises sidérurgiques SIDMAR situées en Flandre ? Ce grand groupe financier, autrefois fleuron de la classe dirigeante nationale et francophone, oriente ses investissements en priorité vers le Nord du pays. [Dans le même temps], elle passe la main à l'État belge dans les sociétés sidérurgiques des bassins wallons en 1978 »* (Quévit, 1982 : 67).

En résumé, poursuit-il, *« on sent venir les deux maux caractéristiques de la crise économique qui va frapper de plein fouet à l'aube des années 1960 : le ralentissement de la croissance industrielle dans les secteurs qui ont traditionnellement fait la*

*prospérité régionale et le transfert de l'industrie et des capitaux vers la Flandre* » (Quévit, 1982 : 74).

Ce contexte alimente et renforce les tensions communautaires (autour de la fixation de la frontière linguistique, de l'emploi des langues, du statut de Bruxelles) qui opposent les deux grandes communautés linguistiques du pays mais crée aussi des divisions au sein des partis et des grandes organisations sociales. Les partis et syndicats créent des ailes régionales ou communautaires. Entre 1968 et 1978, les grands partis nationaux (sociaux-chrétiens, socialistes et libéraux) se divisent en partis distincts.

Afin d'aplanir les différends communautaires, de nouvelles institutions sont créées en 1970 par une révision constitutionnelle ; elles sont renforcées au cours de trois nouvelles réformes de l'État entre 1980 et 2011 qui ont transformé l'État unitaire belge en un État fédéral.

## ***1.2. Les réformes de l'État et la construction de la Belgique fédérale***

Les réformes successives de l'État à partir de 1970 répondent à une exigence flamande d'autonomie culturelle et à une exigence wallonne d'autonomie économique. La troisième révision de la Constitution, en 1970, crée les Communautés (flamande, rassemblant les néerlandophones de Flandre et de Bruxelles) et française (pour les francophones de Wallonie et de Bruxelles) qui gèrent leurs compétences par décret ayant force de loi. Les communautés héritent des compétences dites culturelles, parmi lesquelles les beaux-arts, le patrimoine culturel, le soutien à la presse écrite.

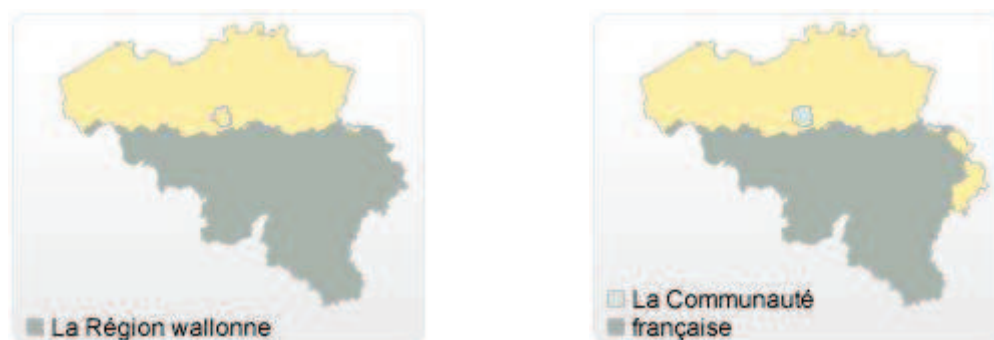
La révision de la constitution porte également création des régions (flamande, bruxelloise, wallonne), mais faute d'accord politique, notamment sur l'organisation de la Région bruxelloise, ces nouvelles entités n'héritent pas de compétences dans l'immédiat. En 1974, une sorte de régionalisation préparatoire est organisée avec la création de comités ministériels régionaux, avec compétence d'avis, au sein du gouvernement national.

De nouvelles structures de concertation sont également créées à cette époque. Les conseils économiques de Flandre, du Brabant et de Wallonie deviennent les lieux de la

concertation des organisations patronales et syndicales sur une base régionale. Ces institutions évoluent et, en Wallonie, le Conseil économique et social (CESRW) s'affirme comme l'organe de concertation<sup>154</sup>.

En 1980, les régions wallonnes et flamandes voient le jour ; elles sont dotées d'un exécutif propre et les compétences économiques leur sont transférées. Cependant, la reconversion de cinq secteurs industriels reste, au nom de la solidarité nationale, de la compétence de l'État central (charbonnages, sidérurgie, constructions navales, verre, textile). Les autres compétences des régions sont l'aménagement du territoire, l'environnement, le logement, l'économie, l'énergie et l'emploi. Les communautés héritent de nouvelles compétences dites « personnalisables » liés aux soins de santé et à l'aide aux personnes. Grâce à la possibilité accordée aux communautés d'exercer les compétences régionales, les autorités flamandes fusionnent les exécutifs communautaire et régional.

### Schéma 7: Régions et communautés en Belgique



Source : belgium.be

D'autres réformes constitutionnelles et accords institutionnels poursuivent la transformation de l'État unitaire en État fédéral. En 1983, la Communauté germanophone est créée. En 1989, la Région de Bruxelles-capitale voit le jour ; la compétence de l'enseignement est transférée aux communautés et celles des travaux publics et des transports aux régions. En 1993, les entités fédérées disposent toutes d'un

---

<sup>154</sup> En 2011, le Conseil économique et social de la région wallonne (CESRW) change d'appellation et devient le Conseil économique et social de Wallonie (CESW).

gouvernement et d'un parlement élu au suffrage universel direct<sup>155</sup>. A ce moment, les budgets des communautés et régions représentent environ 40 % du budget national. Contrairement aux régions, les communautés ne disposent pas de pouvoir fiscal propre ; la Communauté française se trouve dans des difficultés financières importantes. La révision de la Constitution rend possible, moyennant de strictes conditions, le transfert de compétences des communautés vers les régions. Les francophones s'entendent ainsi pour transférer vers la Région wallonne (et la Commission communautaire française de Bruxelles), sans y joindre l'ensemble des moyens financiers correspondant, de nouvelles compétences liées au tourisme, au transport scolaire, à la politique de la santé mais aussi à la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnel (formation continue).

En 2001, de nouveaux accords institutionnels transfèrent les compétences de l'agriculture, du commerce extérieur et de la coopération au développement, ainsi que de l'organisation des pouvoirs communaux et provinciaux aux régions, et assurent un refinancement des communautés tout en augmentent l'autonomie fiscale des régions. En 2013, la dernière réforme de l'État accorde aux régions davantage de compétences encore en matière de soins de santé, d'accueil des personnes âgées, de politique de l'emploi (réductions de cotisations aux groupes cibles, services de proximité, congé formation).

## **2. ACTEURS ET INSTITUTIONS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN WALLONIE**

Il résulte des évolutions institutionnelles évoquées ci-dessus que s'appliquent, sur le territoire wallon, des politiques publiques relevant de différents niveaux de pouvoir : fédéral, communautaire et régional. Ces interventions se cumulent et sont parfois coordonnées. C'est en ce sens que l'objet de cette thèse est bien, rappelons-le, les effets de la SEE *en Wallonie* et non ses effets sur les seules politiques (régionales) wallonnes.

---

<sup>155</sup> A l'exception des commissions communautaires française, néerlandaise et commune qui sont composées des élus au parlement bruxellois.

## **2.1. Institutions compétentes en Wallonie**

Le pouvoir fédéral est compétent en matière de politique des revenus, de sécurité sociale et de droit du travail. La négociation salariale relève des interlocuteurs sociaux mais le législateur ou le gouvernement fédéral encadre de façon croissante cette négociation et parfois s’y substitue (Conter, Faniel, 2013).

La sécurité sociale est financée par des cotisations sur le salaire (cotisations patronales et cotisations personnelles). Ces dernières sont devenues un instrument de la politique de l’emploi. La réduction générale ou ciblée des cotisations de sécurité sociale est une pratique constante des gouvernements depuis les années 1980. Les objectifs de ces réductions sont l’amélioration de la compétitivité des entreprises, l’incitation au travail (par la limitation des pièges à l’emploi) et l’amélioration des chances d’accès au marché du travail de groupes spécifiques.

A travers la sécurité sociale, le niveau de pouvoir fédéral est compétent en matière d’assurance chômage. Les conditions d’accès ou de maintien des allocations, le niveau et la durée d’indemnisation du chômage sont au cœur des politiques fédérales de l’emploi. Il en va de même des conditions d’accès aux préretraites et à la retraite.

Enfin, le droit du travail recouvre la santé et la sécurité au travail, la protection sociale des travailleurs, le contrat de travail et le temps de travail.

Dans toutes ces matières, la concertation sociale joue un grand rôle (cf. *infra*). Les interlocuteurs sont soit consultés, soit associés à la mise en œuvre des politiques.

Les compétences fédérales ont été réduites au profit des régions. La Loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 (modifiée en 1988, 1989, 1993 et 2001) indique que les régions sont compétentes, en ce qui concerne la politique de l’emploi, pour le placement des travailleurs, les programmes de remise au travail des demandeurs d’emploi inoccupés, à l’exception des programmes de remise au travail dans les administrations ou services de l’autorité fédérale, et l’application des normes concernant l’occupation des travailleurs étrangers.

Le placement des travailleurs recouvre la réglementation des bureaux de placement privés, l'institution d'un service public de placement des demandeurs d'emploi, l'agrément des entreprises de travail intérimaire, l'institution d'un service public de travail intérimaire (Palsterman, 2007).

Les programmes de remise au travail sont les dispositifs de subvention salariale à l'embauche, principalement dans le secteur public et dans le secteur non marchand, mis en place à partir des années 1960. Ces aides ont été réformées à plusieurs reprises. Les aides à la promotion de l'emploi (APE) constituent aujourd'hui le premier poste de dépense de la région au titre des politiques de l'emploi (cf. *infra*).

La formation professionnelle a été transférée aux communautés par le constituant en 1980. En vertu d'un accord intra-francophone, l'exercice de cette compétence communautaire a été transféré à la Région wallonne (cf. *supra*)<sup>156</sup>, de même que la politique des personnes handicapées.

Enfin, ajoutons que les communautés exercent des compétences plus ou moins directement liées à l'emploi, essentiellement dans le domaine de l'enseignement. La formation en alternance a été développée dans les années 1980 dans la foulée de la Loi relative à la prolongation de l'enseignement obligatoire. En Belgique, l'enseignement est obligatoire jusqu'à 18 ans. Il peut toutefois être réalisé à horaire réduit dès l'âge de 15 ans. Les Centres d'enseignement et de formation en alternance (CEFA) ont été créés à cette fin. Il est à noter que la dimension de mise à l'emploi de la formation en alternance (statut de l'apprenti, rémunération, prime à l'employeur) relève de la politique de l'emploi (régionale).

L'enseignement de promotion sociale (parfois appelé enseignement de la deuxième chance) relève également de la Communauté française. Il permet aux adultes de se former dans une perspective culturelle ou professionnelle.

La principale compétence de la Communauté est l'enseignement, du maternel à l'universitaire, dans toutes ses filières, générales, techniques et professionnelles. L'éducation permanente est également de la compétence de la Communauté.

---

<sup>156</sup> Et à Bruxelles à la Commission communautaire française. L'accord de la Saint-Quentin signé en octobre 1992 a pour but de soulager les finances de la Communauté française en transférant une partie des compétences sans transférer l'ensemble des moyens correspondants.

Le tableau ci-dessous a été publié dans le Programme de réforme 2007. Il présente la répartition des compétences en matière d'emploi entre entités de l'État fédéral avant la dernière réforme de l'État décidée en 2011-2012 et dont les effets se concrétisent à partir de 2015.

Ce tableau montre le caractère transversal de certaines dimensions de la politique de l'emploi. Il illustre aussi la complexité et parfois la faible lisibilité des institutions belges. Selon les dispositifs concernés, une politique publique est le résultat d'un agrégat de normes de différents niveaux de pouvoir ou relève d'une coopération entre ceux-ci. Ainsi, la formation en alternance est organisée dans des écoles relevant de la Communauté (en ce qui concerne la réglementation, les programmes et le financement) et en entreprise. La compétence en matière de subvention à l'embauche (primes), de statut de l'apprenti et de promotion de l'apprentissage appartient aux régions<sup>157</sup>, alors que celle relative au droit du travail et aux cotisations sociales relève de l'État fédéral. En matière de chômage, la réglementation, le contrôle et le paiement des allocations relève du fédéral alors que l'accompagnement et la formation sont de la compétence des régions.

---

<sup>157</sup> Cette dimension est absente du schéma publié dans le PNR !



**Tableau 19. Répartition des compétences liées à l'emploi dans la Belgique fédérale**

Institution	Autorités fédérales	Wallonie	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande et Communauté flamande (Flandre)	Communauté germanophone	Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française)	Commission communautaire française à Bruxelles (COCOF)	
Territoire concerné	Ensemble de la Belgique	Régions de langues française et allemande	Région bilingue de Bruxelles	Région de langue néerlandaise et institutions néerlandophones à Bruxelles	Région de langue allemande	Région de langue française et francophones de Bruxelles	Institutions francophones à Bruxelles	
Service de l'emploi	ONEM	FOREM	Actiris	VDPA	Arbeitsamt		(Bruxelles Formation)	
Chômage	Octroyer des allocations de chômage	Accompagnement des chômeurs						
		Contrôle de la disponibilité						
	Activation des allocations de chômage	Politique active du marché du travail / Création directe d'emplois						
Enseignement et formation				Enseignement initial				
	Primes d'encouragement à l'apprentissage par alternance			Apprentissage par alternance				
	Païement du congé éducatif			Formation des travailleurs				
		Validation des compétences						
					Formation des chercheurs d'emploi			
Fin de carrière	Réglementation des prépensions et pensions	Appréciation des plans d'activation en cas de restructuration						
Impôts et allocations	Sécurité sociale: réglementation et exécution							
	Fiscalité (y compris les réductions de charges fiscales)	Fiscalité complémentaire (y compris les réductions de charges fiscales)						
	Cotisations sociales (parafiscalité)							
Égalité des Chances H/F et conciliation travail/vie privée	Crédit-temps	Politique complémentaire Crédit-temps						
				Garde d'enfant				
	Mainstreaming Égalité H/F							
Intégration des groupes défavorisés	Mainstreaming : lutte contre la discrimination							
	Politique de diversité							
	Économie sociale							
	Assistance sociale (revenu d'intégration) et activation	Coopération activation du revenu d'intégration						
Sens de l'entrepreneuriat	Soutenir les entreprises débutantes							
				Sens de l'entrepreneuriat dans l'enseignement				
	Réglementation chômage en cas de lancement d'entreprises	Soutien des chercheurs d'emploi dans le cadre du lancement d'une entreprise						
Droit du travail	Réglementation	Agrégations (entre autres des entreprises de travail intérimaire)						
	Contrôle	Contrôle complémentaire						
Mobilité géographique	Réglementation Immigration	Délivrance des permis de travail et fixation des professions confrontées à une pénurie						
		Politique d'intégration						
		Mobilité des travailleurs et des chercheurs d'emploi						
Formation des salaires	Législation et concertation sociale							

Seules les entités disposant d'une compétence législative en matière d'emploi sont reprises. En gris : aucune compétence en la matière.

Source : PNR 2007.

## 2.2. *Les principaux organismes publics chargés de la politique de l'emploi*

La mise en œuvre des politiques relève d'administrations publiques ou d'organismes d'intérêt public, la plupart du temps à gestion paritaire.

Au niveau fédéral, l'Office national de la sécurité sociale (ONSS) a été créé à la libération afin d'assurer la récolte des cotisations destinées à alimenter les cinq branches de la sécurité sociale. Cet organisme est paritaire, c'est-à-dire placé sous l'autorité d'un comité de gestion composé de représentants des organisations syndicales et patronales.

L'ONSS est devenu un acteur central de la politique de l'emploi dans la mesure où la stimulation de création d'emploi et la facilitation d'accès à l'emploi de certains groupes cibles sont recherchées à travers la réduction des cotisations à l'ONSS. On distingue classiquement deux types de réductions de cotisations sociales : les réductions structurelles, d'une part, qui s'appliquent à tous les travailleurs salariés et comprennent une partie fixe et une partie liée au niveau de rémunération, et les réductions liées à un groupe cible, d'autre part, qui sont forfaitaires et liées à une ou plusieurs caractéristiques de l'employeur ou du travailleur. Dans le secteur privé, les cotisations personnelles et patronales de sécurité sociale s'élèvent à respectivement 13,07 % et environ 32 % du salaire brut. Selon les données transmises par la Belgique à Eurostat (cf. *infra*), les réductions de cotisation s'élèvent en 2012 à près de 7 milliards d'euros, soit 15 % du montant total des cotisations.

L'office national de l'emploi (ONEM) est l'un des organismes assurant l'une des cinq branches de la sécurité sociale, à savoir l'assurance chômage. Il est également paritaire et est l'héritier de l'Office national du placement des chômeurs créé en 1935 et repose sur les principes d'assurance chômage définis dans le pacte social de 1944. Les missions de l'ONEM ont évolué au fil du temps, en raison des changements politiques, institutionnels et économiques du pays. La mission de formation professionnelle des chômeurs (la « rééducation professionnelle des chômeurs involontaires » créée sous l'ONPC) a été transférée aux régions en 1980 (cf. *supra*). Les conditions d'octroi et les montants des allocations ont également évolué au cours des dernières décennies (ONEM, 2010).

Aujourd'hui, l'ONEM exerce deux grandes missions. Il s'agit d'une part « *d'assurer un revenu de remplacement en faveur des chômeurs involontaires et assimilés, en mettant en œuvre les principes d'assurance et de solidarité, et ce dans un contexte européen* », et, d'autre part, de « *préserver le lien contractuel entre l'employeur et le travailleur, notamment via le système de chômage temporaire et d'interruption de carrière et, le cas échéant, le créer par l'activation des allocations* » (Contrat d'administration de l'ONEM 2000-2012, art.2).

Dans la pratique, l'ONEM vérifie les conditions d'accès et octroie les allocations aux demandeurs d'emploi indemnisables et aux travailleurs dont la carrière est interrompue (chômage temporaire, interruption de carrière, préretraite) ; il réalise le contrôle du comportement de recherche d'emploi (plan d'accompagnement des chômeurs) et gère l'activation des allocations de chômage (transformation des allocations en subside salarial).

Le service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF Emploi), anciennement Ministère de l'emploi et du travail, assure pour sa part la gestion des politiques de l'emploi qui ne sont pas directement liées à la sécurité sociale. Il a également pour mission de préparer, promouvoir, exécuter et assurer le respect et la mise en œuvre des politiques relatives aux relations collectives et individuelles de travail, de bien-être au travail et d'égalité.

Le SPF Emploi joue un rôle clé dans la stratégie européenne pour l'emploi (cf. *infra*) dans la mesure où il a pour mission « d'approfondir l'Europe sociale » et de participer à la représentation internationale de la Belgique dans le cadre des organisations internationales s'occupant de ses domaines de compétences (Union européenne, OCDE, BIT, ...). Il dispose à cette fin d'un service de relations internationales.

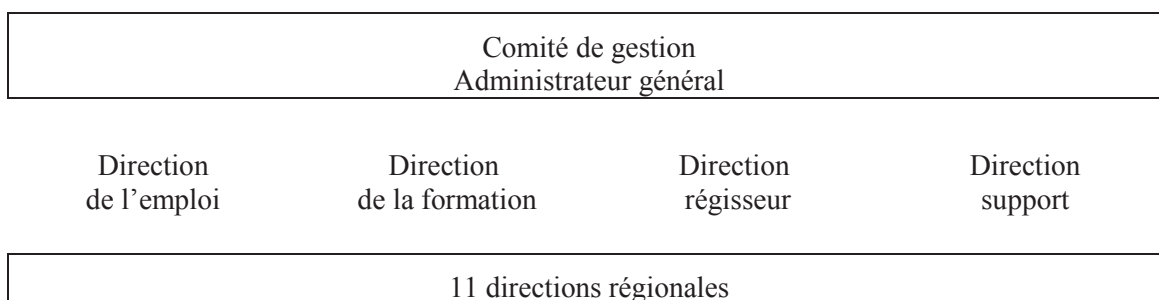
En raison des compétences qu'elle gère exclusivement dans le domaine de l'emploi, la Wallonie dispose également d'institutions chargées de la mise en œuvre de ces politiques. Il s'agit d'abord de l'office régional de l'emploi et de la formation professionnelle, Le FOREM, qui est également un organisme public à gestion paritaire, né de la régionalisation partielle de l'ONEM en 1984.

Le FOREM exerce trois types de missions. Les premières s'adressent aux particuliers (demandeurs d'emploi et travailleurs) et concernent la formation professionnelle,

l'accompagnement à la recherche d'emploi, la validation des compétences et d'autres actions spécifiques pour les groupes cibles (notamment les jeunes). D'autres missions s'adressent aux employeurs et concernent l'aide au recrutement, à la formation du personnel et l'accès aux aides publiques à l'emploi. Enfin, le FOREM joue un rôle d'ensemblier de la politique de l'emploi en coordonnant les interventions des acteurs et en développant des relations de partenariat avec des organismes publics et privés.

L'organisation du FOREM a connu plusieurs réformes depuis sa création (cf. *infra*). Il est aujourd'hui organisé en quatre directions générales. La direction de l'emploi réalise l'accompagnement des demandeurs d'emploi et offre divers services aux employeurs (aides au recrutement). La direction de la formation coordonne et assure la mise en œuvre de la formation dans les 32 centres de formation et les 25 centres de compétences ainsi que des formations réalisées dans d'autres organismes sous contrat avec le FOREM. La direction de régisseur est chargée du partenariat et de la coordination de l'ensemble des acteurs publics, associatifs et marchands en Région wallonne. La direction support s'occupe des ressources matérielles, humaines et financières de l'institution. Le FOREM est également organisé sur base subrégionale à travers ses directions territoriales. L'institution compte aussi 12 Carrefours Emploi Formation Orientation (lieux d'accueil et d'information), et 60 maisons de l'emploi qui offrent les services du FOREM de façon décentralisée.

#### Schéma 8: Organisation du FOREM depuis 2011



Le Service Public de Wallonie (SPW- anciennement Ministère de la Région wallonne) est l'administration régionale. Il comprend une direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche.

Signalons enfin qu'à côté des administrations et des organismes publics, les cabinets ministériels (dont les membres sont souvent issus de ces institutions) jouent également un rôle essentiel dans la conduite des politiques de l'emploi en assurant le suivi de la mise en œuvre, en décidant de l'affectation de moyens et en préparant de nouvelles décisions.

### 2.3. *Autres acteurs publics et associatifs*

D'autres acteurs publics, généraux ou spécifiques, participent au moins partiellement à la politique de l'emploi. Il s'agit d'abord de l'enseignement. Certes, la mission première de l'école n'est pas de préparer directement à l'emploi mais deux formes d'enseignement sont plus spécifiquement associées à cet objectif.

Il s'agit d'abord de l'enseignement de promotion sociale (EPS), connu jadis sous le nom « d'école de la seconde chance », qui offre en cours du jour ou du soir différentes formations, générales ou professionnelles, de niveau secondaire ou supérieur. Ses objectifs sont définis dans le décret du 16 avril 1991 de la Communauté française. Il s'agit d'une part de « *concourir à l'épanouissement individuel en promouvant une meilleure insertion professionnelle, sociale, scolaire et culturelle* » et, d'autre part, de « *répondre aux besoins et demandes en formation émanant des entreprises, des administrations, de l'enseignement et d'une manière générale des milieux socio-économiques et culturels* ». Cette forme d'enseignement, ouverte aux travailleurs et aux demandeurs d'emploi, concerne 150.000 étudiants<sup>158</sup> et 160 écoles en Wallonie et à Bruxelles. L'enseignement est organisé sous forme modulaire et chaque unité de formation est certifiée. L'enseignement de promotion sociale donne accès au certificat ou au diplôme légal par capitalisation d'unités de formation.

La deuxième forme d'enseignement associée aux politiques de l'emploi est l'enseignement en alternance organisé pour les deuxièmes et troisièmes cycles de l'enseignement secondaire technique et professionnel (cf. *supra*) ; il permet de se former en parallèle en entreprise (en général, deux jours de formation à l'école et trois

---

<sup>158</sup> A titre de comparaison, on compte environ 350.000 jeunes dans l'enseignement secondaire en Communauté française.

jours en entreprise). On compte une quarantaine de centres d'enseignement et de formation en alternance (CEFA) en Communauté française fréquentés par près de 9.000 élèves de 15 à 25 ans.

D'autres acteurs publics, hors enseignement, participent aux politiques de l'emploi, souvent en s'adressant à des publics spécifiques. L'Institut de formation en alternance des indépendants et des PME (IFAPME) assure la formation des apprentis et des personnes qui souhaitent créer leur propre entreprise ainsi que la formation continue des indépendants. L'Agence wallonne pour l'insertion des personnes handicapées (AWIPH) est l'organisme public chargé de la politique régionale d'intégration des personnes handicapées. Il assure notamment la mise en œuvre des dispositifs de mise à l'emploi (subsidés, aménagements de postes) et de formation professionnelle.

Les Missions régionales pour l'emploi (MIRE) sont chargées d'accompagner les « personnes éloignées de l'emploi ». Elles développent, essentiellement pour les chômeurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée, trois types d'action : l'accompagnement à la recherche d'emploi, la formation professionnelle et l'accompagnement dans l'emploi (au cours des premiers mois dans un emploi). Les MIRE ont le statut d'association mais sont développées sur l'initiative de pouvoirs locaux.

Le secteur associatif constitue un acteur important de la politique de l'emploi. Il s'est développé, notamment à partir du secteur de l'éducation permanente, dans les années 1980 en réaction à la difficulté d'accès de publics peu qualifiés aux formations du service public (ONEM à l'époque). Les organismes d'insertion socioprofessionnelle sont aujourd'hui reconnus et dispensent des formations pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés. Les entreprises de formation par le travail (EFT) prennent en charge un public similaire mais utilisent une pédagogie axée sur la mise en situation de travail. Le secteur associatif est également à l'origine d'entreprises d'insertion (ou entreprises d'économie sociale) dont l'objectif est d'offrir des emplois aux publics exclus du marché du travail sans chercher en priorité la rentabilité du capital investi.

Enfin, les centres de compétences se sont développés au cours des années 2000 autour du FOREM pour organiser des formations de pointe sur les outils les plus récents. Ces centres qui reposent sur un partenariat avec les interlocuteurs sociaux et les universités

ont un rôle de veille technologique et de formation. Ils sont ouverts aux travailleurs, pour la formation continue, aux demandeurs d'emploi, aux étudiants et aux enseignants. Le réseau compte 25 centres en Wallonie.

#### **2.4. *La concertation sociale***

Les interlocuteurs sociaux (organisations patronales et syndicales) constituent d'autres acteurs essentiels des politiques de l'emploi en Wallonie et en Belgique dans son ensemble. Il est souvent fait allusion au « modèle belge de concertation sociale ». Celui-ci se caractérise par une autonomie importante des interlocuteurs sociaux, une consultation quasi systématique de ceux-ci par les pouvoirs publics en matière socio-économique et la gestion paritaire de nombreuses institutions, notamment la sécurité sociale (Arcq *et al.*, 2010).

Si des commissions paritaires sont créées dès 1919, c'est essentiellement le Pacte social de 1944 qui jette les bases de la concertation. Celle-ci s'organise en trois niveaux : l'interprofessionnel, le sectoriel et celui de l'entreprise.

Les organisations syndicales belges tirent leur puissance d'un taux d'affiliation important (65 % des actifs, déduction faite des chômeurs, étudiants et (pré)retraités). Elles sont regroupées en trois confédérations principales : la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC, 1 665 000 affiliés en 2010), la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB, 1 500 000 affiliés) et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB, 275 000 affiliés). Les organisations patronales représentées dans les organes de concertation sont la Fédération des entreprises de Belgique (FEB), l'Union des classes moyennes (UCM) et son équivalent flamand (Unizo), ainsi que les organisations agricoles (Agrofront) et l'Union des entreprises à profit social (UNISOC).

Les principaux lieux de la concertation interprofessionnelle sont le Conseil central de l'économie, créé en 1948, et le Conseil national du travail, créé en 1952. Les interlocuteurs sociaux sont saisis de demandes d'avis de la part du gouvernement sur toute initiative qui les concerne et adoptent des conventions collectives de travail. Enfin, ils négocient traditionnellement tous les deux ans au sein du « Groupe des dix » les

accords interprofessionnels de programmation de l'évolution des salaires, mais aussi diverses mesures relatives au temps de travail, aux congés et à la formation professionnelle.

Des conseils économiques et sociaux existent également au niveau des régions et des communautés, où sont représentées les branches correspondantes des organisations représentatives qui sont consultées sur les compétences de l'entité fédérée concernée.

Le Conseil économique et social wallon, parfois qualifié de «Parlement social de la Wallonie» est composé de manière paritaire. Il exerce trois types de missions : une mission d'avis et de recommandation sur toute matière de compétence régionale ou pouvant avoir une incidence sur l'économie wallonne, une mission de concertation entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux wallons et, enfin, le secrétariat de diverses commissions et conseils consultatifs (formation, aménagement du territoire, environnement,...) créés par le gouvernement wallon.

Les interlocuteurs sociaux sont aussi organisés sur une base régionale. En Wallonie, les employeurs sont ainsi principalement représentés par l'Union wallonne des entreprises (UWE) et l'Union des classes moyennes (UCM). Les organisations syndicales interprofessionnelles ont également leur organisation régionale (CSC, FGTB et CCGSLB wallonnes).

Au sein des secteurs, les représentants des employeurs et des travailleurs négocient directement sur des objets spécifiques et adoptent des conventions collectives de travail les concernant.

Comme indiqué plus haut, les principaux organismes de la sécurité sociale ou services publics de l'emploi (ONSS, ONEM, FOREM,...) sont des organismes paritaires, c'est-à-dire qu'ils disposent d'un comité de gestion composé de représentants des deux bancs des interlocuteurs sociaux ainsi que, en général, de représentants du gouvernement (fédéral ou wallon selon les cas).



## 2.5. *Les acteurs de la SEE*

Le développement et la mise en œuvre de la SEE impliquent de nombreux acteurs et institutions cités ci-dessus. Il convient de distinguer les activités liées à la représentation extérieure de la Belgique (définition de la SEE, négociation des textes politiques) et les exercices administratifs internes liés à la mise en œuvre de la SEE (élaboration du PNR, indicateurs, etc.).

La représentation des autorités belges au Conseil des ministres de l'Union européenne est organisée par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions. Ce document précise les règles de coordination et de représentation de la Belgique en tenant compte des compétences internationales des entités fédérées.

Il distingue six catégories de représentations selon les compétences considérées, de la représentation fédérale exclusive (e.g. finance, justice) à la représentation exclusive d'une entité fédérée<sup>159</sup> en passant par diverses formes de représentations associant le fédéral et les entités fédérées lorsque les compétences sont partagées. Cet accord de coopération a été adopté avant la création de la stratégie européenne pour l'emploi ; il a servi de base pour l'exercice de celle-ci, même si une certaine souplesse dans l'interprétation de l'accord a été de mise.

La représentation de la Belgique en matière d'emploi relève de la catégorie II. Il s'agit d'une *représentation fédérale avec assesseur des entités fédérées*. Dans ce cas de figure, c'est le ministre fédéral (ici de l'emploi) qui siège au Conseil de l'Union européenne (Conseil Emploi, politique sociale et protection des consommateurs - EPSCO) mais il est accompagné d'un assesseur régional. Le représentant régional qui accompagne le ministre fédéral de l'emploi est désigné sur la base d'un tour de rôle prévu dans l'accord de coopération. A l'origine, ce tour de rôle avait une durée de six mois (le temps d'une présidence du Conseil) ; il est aujourd'hui de douze mois dans la pratique. A l'occasion de la présidence belge du Conseil en 2010 et de sa préparation, un tour de 18 mois a été prévu.

---

<sup>159</sup> La pêche maritime est une compétence exclusive de la région flamande.

Afin de définir ensemble (fédéral et régions) la position défendue par la Belgique à la table du Conseil, une négociation préliminaire est organisée par le SPF Affaires étrangères, et en particulier la Direction générale Coordination et affaires européennes (DGE)<sup>160</sup>. C'est ensuite le COREPER qui prend le relais pour préparer le Conseil.

Ces négociations « intra-belges » n'ont lieu qu'avant les Conseils de l'Union. Or, il existe d'autres groupes de travail thématiques où s'élaborent les règles européennes. Le groupe de travail questions sociales se penche sur les matières relevant du droit du travail (méthode communautaire classique) et le Comité de l'emploi (EMCO) est l'organe technique de la SEE.

Le comité de l'emploi rassemble deux membres effectifs et deux membres suppléants par État membre. La plupart du temps, ces mandats ont été occupés par des fonctionnaires du Ministère de l'emploi, devenu le Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale<sup>161</sup>. Les régions sont invitées à des réunions préparatoires en compagnie de la représentation permanente, du cabinet du ministre de l'emploi et des fonctionnaires du SPF emploi.

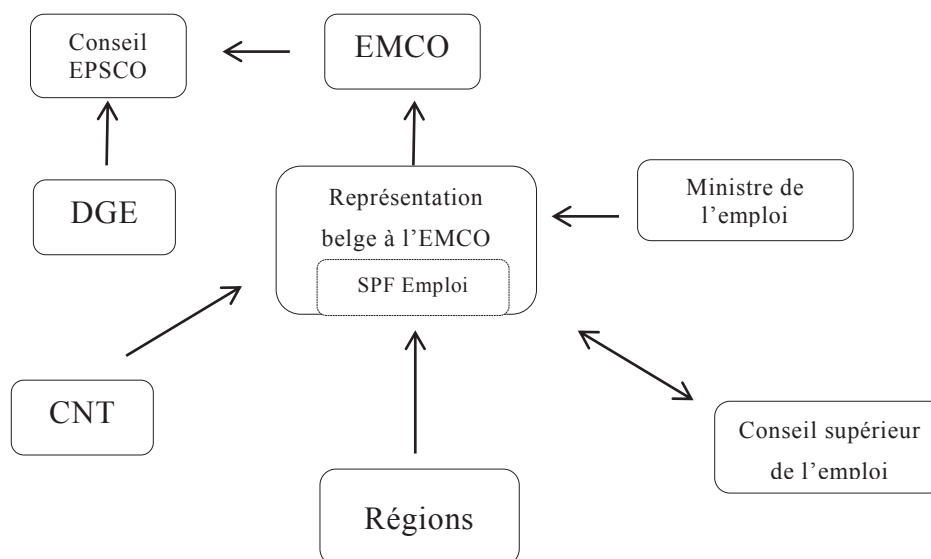
Les interlocuteurs sociaux, à travers le Conseil national du travail sont informés et consultés sur les développements de la stratégie européenne pour l'emploi. Il convient encore de mentionner le Conseil supérieur de l'emploi qui rassemble les directeurs des différents services publics de l'emploi (fédéral et régionaux), ainsi que quelques experts. Ce conseil réalise un rapport annuel sur la situation du marché du travail. Il s'appuie souvent sur l'une des thématiques prioritaires de la SEE (comme l'activation ou le vieillissement actif). Il a également, au début des années 2000, formulé plusieurs avis sur la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi.

---

<sup>160</sup> Cette procédure n'est pas spécifique à la SEE. Elle peut conduire à une abstention de la Belgique au Conseil lorsque les régions ne peuvent s'accorder entre elles, comme ce fut le cas lors de débats sur des dossiers agricoles.

<sup>161</sup> Les mandats effectifs sont en général occupés par le secrétaire général (devenu président du comité de direction) et un directeur général, et les mandats suppléants par des conseillers du service des études. Pendant un temps, une experte de la représentation permanente a siégé à l'EMCO.

**Schéma 9: Acteurs impliqués dans le *downloading* et l'*uploading* en matière d'emploi**



Source : Verschraegen *et al*, 2011 : 45

Les effets procéduraux de la SEE seront étudiés dans le chapitre suivant. Notons qu’au cours de la deuxième moitié de la décennie 2000, des représentants du cabinet du ministre flamand de l’emploi ont exprimé le souhait d’une participation régionale à l’EMCO mais ils ne furent suivis ni par le fédéral ni par les autres régions.

L’élaboration du PAN et du PNR a été assurée à l’origine par le cabinet du ministre fédéral de l’emploi, puis par le SPF Emploi. Les régions rédigent leurs propres contributions à ce document et participent à la négociation du texte final. Pour l’essentiel, le SPW et le FOREM assurent, en lien avec les cabinets wallons concernés, la rédaction de cette contribution régionale. L’IWEPS est associé au travail relatif aux indicateurs. Depuis la réforme de la stratégie de Lisbonne, c’est au cabinet du Premier ministre qu’est coordonné l’exercice PNR.

### 3. LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN EN WALLONIE

Le Fonds social européen (FSE) apporte des moyens additionnels aux politiques actives de l'emploi des États membres, en particulier aux politiques de formation professionnelle. Dotés d'un budget de plus d'un demi-milliard d'euro pour la période 2007-2013, les programmes du FSE touchent plusieurs dizaines de milliers de personnes en Wallonie et à Bruxelles.

La finalité de cet instrument communautaire est de renforcer les politiques des États mais aussi d'en influencer le contenu par l'énoncé de priorités et de conditions d'éligibilité aux financements, c'est-à-dire des normes d'action publique (Smith, 1996). Rouault (2000 : 49-50) souligne que si une littérature relativement abondante se donnait pour objet d'analyser les instruments d'action communautaire, *« l'impact de ces 'inputs' transnationaux sur les instruments d'action, les représentations et les stratégies d'acteurs et des institutions impliquées dans la mise en œuvre nationale ou infranationale des politiques ou des normes sociales est rarement analysé »*.

Le FSE a été qualifié de « principal instrument financier au service de la SEE ». Avant d'en analyser la capacité à produire des effets tant procéduraux que cognitifs (cf. chapitre suivant), il convient de saisir l'ampleur et le contenu de ces interventions.

Les diverses réformes du FSE ont été présentées dans la partie I. L'on retiendra ici qu'à partir des années 1980, le fonds a été davantage orienté vers les priorités communautaires au rang desquelles l'emploi, notamment des jeunes, a été réaffirmé (Goetschy, 1999b). Les priorités actuelles du Fonds social européen (programmation 2007-2013) sont formulées dans les Règlements relatifs aux fonds structurels. Elles sont clairement celles de la stratégie européenne pour l'emploi

Ainsi, les Orientations stratégiques communautaires approuvées par le Conseil en 2006 définissent les objectifs de la politique européenne de cohésion. Un des objectifs centraux de la politique de cohésion est de *« créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d'entreprises, en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, et en augmentant l'investissement dans le capital*

*humain* » (Conseil de l'Union européenne (2006 : 11-32)<sup>162</sup>. Cet objectif doit se concrétiser par la mise en œuvre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi.

Le Fonds social européen est organisé à travers des « Objectifs » qui apportent un cofinancement à des projets sur une base transversale ou régionale. Actuellement, le FSE intervient principalement à travers deux objectifs. L'objectif *Compétitivité régionale et Emploi* vise, à travers toute l'Union, à améliorer le capital humain et à poursuivre les objectifs énoncés ci-dessus. L'objectif *Convergence* s'adresse aux régions qui présentent un retard structurel de développement par rapport aux autres régions de l'Union.

Pour la mise en œuvre concrète de ces objectifs dans les États, les autorités publiques compétentes élaborent des « programmes opérationnels ». Ces documents précisent les priorités de l'État membre, les mesures éligibles, les budgets consacrés à chaque ensemble de mesures et leur programmation dans le temps. Le document doit être approuvé par la Commission européenne.

Pour le seul Fonds social européen, six programmes opérationnels (PO) ont été élaborés en Belgique : un PO fédéral, un PO de la Communauté germanophone, un PO de la Région de Bruxelles-Capitale, un PO pour la Flandre, un PO commun à la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale (PO dit de la « troïka »). Enfin, un PO déposé par la Région wallonne au titre de l'objectif *Convergence* concerne la seule province de Hainaut.

Les contenu des programmes dits Troïka (Bruxelles et Wallonie hors Hainaut) et Hainaut sont, pour ce qui concerne le FSE, identiques. Ils comportent trois grandes priorités (que l'on nomme axes de programmation) qui définissent les montants disponibles, les types de mesures éligibles et les opérateurs susceptibles de les réaliser.

Le premier axe organise le financement d'actions de formation à la demande des entreprises et des secteurs professionnels. Sont considérées en priorité les formations

---

<sup>162</sup> Les autres objectifs concernent notamment l'attrait des États, régions et villes, par l'amélioration de l'accessibilité et des services, et l'encouragement à l'innovation et à l'esprit d'entreprise.

répondant à des difficultés de recrutement ou s'inscrivant dans les pôles de compétitivité de la Région wallonne. L'axe organise également la formation et l'accompagnement des futurs créateurs d'entreprise.

Dans le deuxième axe, « *l'accent [est] placé sur l'adaptation aux nouvelles contraintes de marché et sur le développement de l'employabilité individuelle* » (PO Compétitivité, p 79). Sont ici visées, la formation en alternance, la formation continue des salariés et des demandeurs d'emploi, les reconversions, la formation des formateurs, l'orientation et la validation des compétences.

Enfin, un troisième axe vise l'insertion des individus les moins qualifiés. Les projets cofinancés dans cet axe s'inscrivent notamment dans le Dispositif intégré d'insertion de la Région wallonne (DIISP) et s'adressent à des publics spécifiques (bénéficiaires de l'aide sociale, migrants, détenus, ...).

On notera que si ces trois ensembles de priorités s'inspirent fortement de la stratégie européenne pour l'emploi (cf. *supra*), elles sont aussi le reflet des stratégies des autorités régionales telles que formalisées, lors de la précédente législature, dans les Programmes stratégiques transversaux ou le plan Marshall wallon, ainsi que dans le contrat pour l'économie et l'emploi de la Région de Bruxelles-Capitale.

La ventilation des budgets disponibles entre ces trois axes prioritaires est présentée dans le tableau suivant :

**Tableau 20. Budgets FSE Programmes Compétitivité et Convergence 2007-2013, Wallonie et Bruxelles (euros)**

Axes	Budget Compétitivité	Budget Convergence	Total FSE	%
1. Création d'entreprises et d'emploi	52.686.343	34.117.433	86.803.776	17.1 %
2. Amélioration du capital humain	143.504.562	86.244.066	229.748.628	45.3 %
3. Inclusion sociale	125.802.649	64.733.075	190.535.724	37.5 %
<i>Total</i>	<i>321.993.554</i>	<i>185.094.574</i>	<i>507.088.128</i>	<i>100,0 %</i>

Source : Agence FSE, Programmes opérationnels 2007-2013.

Les montants ici présentés ne comprennent pas les budgets liés à l'assistance technique.

Le budget apporté par le FSE aux politiques de formation est significatif : 507 millions d'euros entre 2007 et 2013 pour la Région wallonne et les francophones de Bruxelles,

soit 72,5 millions d’euros par an en moyenne<sup>163</sup>. A titre de comparaison, le budget des dépenses de formation professionnelle en Région wallonne a été estimé, à partir des budgets publics (hors FSE), à 152,8 millions d’euros en 2008 (Cipriano et Van Haeperen, 2009).

Le tableau suivant présente, pour chacun des axes, les opérateurs susceptibles de soumettre des projets au FSE.

**Tableau 21. Opérateurs éligibles selon les axes de programmation FSE**

<b>Axes</b>	<b>Actions éligibles</b>	<b>Principaux opérateurs</b>
1. Formation et accompagnement à la création d’entreprises Formations à la demande des entreprises et des secteurs	Accompagnement à la création d’entreprise Formations qualifiantes Formations à l’entrepreneuriat	Agence de stimulation économique FOREM et Bruxelles-Formation IFAPME et SFPME Centres de compétences Universités et Hautes écoles
2. Formation continue	Formation qualifiante Formation en alternance Information sur les métiers et les formations Validation des compétences Recherche et développement	FOREM et Bruxelles-Formation IFAPME et SFPME Centres de compétences Enseignement de promotion sociale Carrefour Formation Consortium de validation des compétences Universités et Hautes écoles EFT et OISP Centres de recherche
3. Insertion professionnelle	Actions d’insertion socioprofessionnelle Formations pré-qualifiantes	Enseignement de Promotion sociale OISP- EFT AWIPH ASBL Alphabétisation ASBL Education permanente ASBL Action sociale

En ce qui concerne les réalisations physiques (nombre de bénéficiaires), nous nous appuyons sur les données publiées par l’Agence FSE. L’estimation précise du nombre de bénéficiaires du FSE est depuis toujours un exercice difficile car les données relatives aux formations réalisées sont agrégées et transmises par les opérateurs (plus de 300 projets en Wallonie et à Bruxelles). Ce système de collecte d’information occasionne des comptages multiples qui peuvent être liés soit au passage d’un individu

<sup>163</sup> Le budget annuel des interventions FSE n’est pas identique mais croissant en cours de programmation.

d'un opérateur à un autre (un stagiaire passant d'une formation de base à une formation qualifiante dans un autre centre), soit à l'organisation de formations sous forme modulaire chez certains opérateurs<sup>164</sup>. L'estimation du nombre des bénéficiaires des deux programmes FSE en Belgique francophone est présentée dans le tableau suivant.

**Tableau 22. Estimation du nombre des bénéficiaires des actions cofinancées par le FSE en 2008, par programme et par axe**

Axe	Indicateur	Compétitivité	Convergence	Total
1. Création d'entreprises et d'emplois	Personnes formées	7.782	3.091	10.873
	Accompagnements à la création d'entreprises	838	760	1.598
2. Développement du capital humain	Personnes formées	55.588	30.276	85.864
3. Inclusion sociale <sup>165</sup>	Personnes formées et/ou accompagnées dans la recherche d'emploi	25.012	8.717	33.729

Source : Agence FSE, Rapports annuels 2008 *Compétitivité régionale et emploi* et *Convergence*.

En termes quantitatifs, l'axe 2 concerne le plus grand nombre de bénéficiaires. Rappelons que cet axe soutient l'activité des grands opérateurs publics de formation (FOREM, Bruxelles-formation, centres de compétences). Le FSE couvre une partie importante des stagiaires formés par les principaux opérateurs de formation<sup>166</sup>. Toutefois, les différentes formations cofinancées par le FSE s'adressent à des publics parfois très différents. Les profils des personnes formées dans les différents axes des programmes reflètent cette situation<sup>167</sup>.

<sup>164</sup> Le développement d'un système de suivi reposant sur la collecte d'informations individualisées devrait permettre de résoudre une partie de ce problème au cours de la programmation 2014-2020.

<sup>165</sup> Dans le cadre de cet axe 3, le FSE finance également des places d'accueil dans des structures de garde d'enfants au profit de stagiaires parents engagés dans une démarche de formation ou d'insertion (414 gardes d'enfants financées en 2008, dont 172 dans le Hainaut).

<sup>166</sup> Selon les rapports d'activités ou les statistiques publiés par ces opérateurs en 2008, le nombre de personnes formées par le FOREM s'élève à 40.900, et par l'enseignement de promotion sociale à 172.000. Les centres de formation en alternance s'adressent à près de 9.000 élèves. Les organismes d'ISP wallons forment près de 29.000 stagiaires (2006).

<sup>167</sup> Pour une présentation détaillée des contenus, ampleur et effets des programmes FSE en Wallonie, voir Conter (2010a).



Le Fonds social européen constitue, comme on le verra, un *media* de diffusion de représentations et de priorités en phase avec la SEE, mais il ne bouleverse pas les acteurs et les pratiques de la politique de l'emploi en Wallonie. En revanche, il contribue à une extension significative des pratiques de formation professionnelle.

#### **4. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN WALLONIE AU PRISME DE LA STRATEGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI**

##### ***4.1. Les définitions des politiques de l'emploi***

Quelles sont les politiques de l'emploi en Wallonie et comment sont-elles affectées par la SEE ? Il n'est pas aisé de définir les contours des interventions qui relèvent de la politique de l'emploi. A priori, à peu près toutes les décisions des pouvoirs publics ont une influence sur le volume de l'emploi dans un pays ou dans une région, qu'il s'agisse de commandes publiques, de primes à l'isolation, d'amélioration de la mobilité, du développement de l'offre de logement ou de réforme du droit du travail.

A partir des années 1960, alors que l'on se situait dans le paradigme keynésien, les politiques macro-économiques (qui passaient par le maniement discrétionnaire des instruments monétaire et budgétaire) avaient pour objectif explicite de soutenir la croissance économique et d'atteindre le plein-emploi. Des politiques de l'emploi n'avaient, dans cette perspective, qu'une fonction marginale d'ajustement (Hoang-Ngoc, 2000).

Face à la montée d'un chômage devenu persistant et de masse, des politiques de l'emploi ont été développées pour pallier l'inefficacité des recettes keynésiennes classiques. Ces politiques ont évolué au fil du temps. A la fin des années 1970 et au cours des années 1980, les politiques ont cherché à diminuer la taille de la population active (prolongation de l'obligation scolaire, du service militaire, préretraites, développement du temps partiel). Ensuite, des mesures axées sur la création d'emplois publics temporaires et de réduction du coût du travail ont été mises en œuvre. La

décennie 1990 a vu la montée en puissance des politiques dites actives visant à adapter la main-d'œuvre aux besoins de l'économie.

Il est souvent fait référence à la définition suivante : « *une politique de l'emploi est un ensemble cohérent de dispositifs visant à soutenir la création d'emplois et/ou le maintien des emplois existants. Elle procède d'une stratégie volontariste des pouvoirs publics et s'appuie sur une représentation du chômage et de ses causes* » (L'Horty, 2006 : 3). Cette définition insiste sur la dimension cognitive des politiques mais présente deux limites. La première est de postuler la cohérence des dispositifs alors que ceux-ci poursuivent chacun des objectifs spécifiques qui peuvent être contradictoires ou se neutraliser<sup>168</sup>. La seconde est de ne prendre en compte que la création ou le maintien à l'emploi. Les objectifs d'amélioration du fonctionnement du marché du travail, l'accompagnement, la formation des demandeurs d'emploi ou des travailleurs et la gestion des carrières et des transitions s'inscrivent difficilement dans cette vision restrictive de la politique de l'emploi.

Il convient d'envisager de façon plus large l'intervention publique dans le domaine de l'emploi. Les pouvoirs publics peuvent ainsi soutenir la demande de travail (encourager l'employeur à créer des postes de travail), l'offre de travail (encourager le demandeur d'emploi à accepter une offre de travail) et l'adéquation de l'offre et de la demande de travail (faire coïncider l'offre d'emploi et le profil d'un travailleur). Nous nous inscrivons ici dans la perspective de Barbier (1998 : 278) qui considère les politiques de l'emploi comme un ensemble de dispositifs « *qui visent à la fois à agir sur l'offre et la demande de travail, à augmenter la qualification des personnes, à organiser l'indemnisation des chômeurs, à inciter les employeurs à embaucher, à favoriser l'insertion professionnelle, etc.* ».

Afin de délimiter clairement les interventions relevant des politiques de l'emploi et de réaliser des comparaisons internationales, l'OCDE a élaboré une définition et des

---

<sup>168</sup> Les évaluations des politiques de l'emploi mettent souvent en évidence la concurrence ou les incohérences entre dispositifs. Certaines formes de mise à l'emploi de chômeurs peuvent par exemple menacer des emplois existants. Barbier (1998 : 278) soulignait à propos des différents dispositifs relevant des politiques de l'emploi que « *le moins que l'on puisse dire, c'est que leurs fondements théoriques sont à la fois incertains et controversés (...)*. Dans les pays qui, comme la France, mobilisent de nombreux dispositifs, ces derniers peuvent s'appuyer sur des théories économiques diverses, voire contradictoires entre elles, au même moment, ou dans la succession de leur utilisation »

critères au milieu des années 1980, pour sa série d'études *Perspectives de l'emploi*. Cette définition a été reprise par Eurostat en 1998 lorsqu'une base de données des politiques du marché du travail (PMT) a été établie afin de suivre les progrès réalisés<sup>169</sup> dans le cadre de la SEE (Erhel, 2009). Il s'agit là, à côté des influences cognitives sur le contenu de la SEE mentionnées dans la partie précédente, d'une autre trace de l'impact qu'a eu la stratégie pour l'emploi de l'OCDE sur celle de l'UE.

La définition des politiques du marché du travail d'Eurostat repose sur deux distinctions (Eurostat, 2006 ; Erhel, 2009) : elle ne prend en compte que les mesures ciblées sur des catégories de bénéficiaires (chômeurs, travailleurs menacés de perdre leur emploi, inactifs) et différencie les mesures dites actives et les mesures de support (ou passives)<sup>170</sup>. Les mesures actives visent à augmenter la participation à l'emploi des groupes ciblés, alors que les mesures passives assurent le maintien d'un niveau de revenu aux personnes (chômeurs et préretraités) qui ont quitté le marché du travail.

#### **Encadré 9: La Base de données sur les politiques du marché du travail (Eurostat)**

Pour la constitution de sa base de données PMT, Eurostat donne des politiques du marché du travail la définition suivante. Il s'agit de l'ensemble des « *interventions publiques sur le marché du travail visant à permettre un fonctionnement efficace de celui-ci et à corriger des déséquilibres, et qui peuvent être distinguées d'autres interventions plus générales de la politique de l'emploi dans la mesure où elles agissent de façon sélective en favorisant des groupes particuliers sur le marché du travail* » (Eurostat, 2006 : 8).

Une telle définition est restrictive et peut être critiquée (Erhel, 2009). D'abord parce qu'elle ne prend pas en compte un certain nombre d'interventions qui ne sont pas ciblées sur une catégorie de bénéficiaires. Les mesures de réduction du temps de travail ou les réductions linéaires des cotisations de sécurité sociale (appliquées à tous les

---

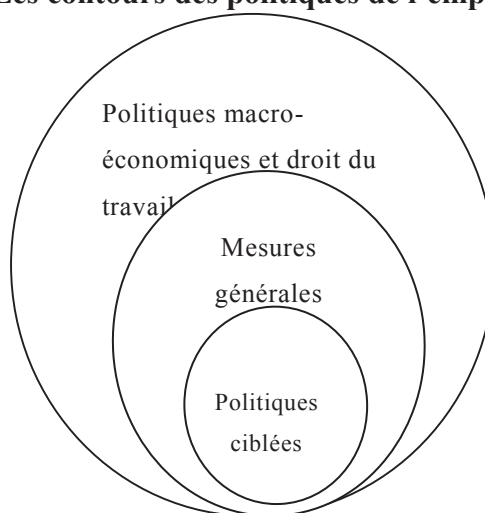
<sup>169</sup> Le projet a été initié dès 1996 par un groupe de travail rassemblant sept États membres et la Commission.

<sup>170</sup> Cf. *infra*.

travailleurs), par exemple ne sont pas prises en compte, tout comme l'enseignement de promotion sociale (qui s'adresse indistinctement aux demandeurs d'emploi, aux travailleurs, aux inactifs). La distinction entre mesures actives et passives est aussi contestable. Dans de nombreux cas, le droit aux allocations de chômage est lié ou subordonné à la participation à des dispositifs actifs d'accompagnement et de formation. En outre, la finalité des politiques d'indemnisation est de maintenir un niveau de revenu et de jouer un rôle de stabilisateur économique afin de soutenir la consommation intérieure. C'est dans cette perspective qu'en 2010, en période de crise, le gouvernement fédéral a décidé d'augmenter les allocations de chômage.

Compte tenu de la difficulté de retenir une définition simple et englobante des politiques de l'emploi, Erhel (2009) a proposé une notion composite à trois niveaux d'analyse et représentée par le schéma suivant. Elle distingue les mesures ciblées (définition Eurostat), les mesures générales et les politiques plus générales qui, sans viser nécessairement ce résultat, affectent le niveau de l'emploi. Dans notre analyse, nous nous appuierons d'abord sur les données PMT mais nous prendrons également en compte d'autres dimensions essentielles de la politique de l'emploi, en raison de leur importance dans le contexte belge mais aussi parce qu'elles ont été influencées ou mises en cause par la SEE.

#### **Schéma 10: Les contours des politiques de l'emploi**

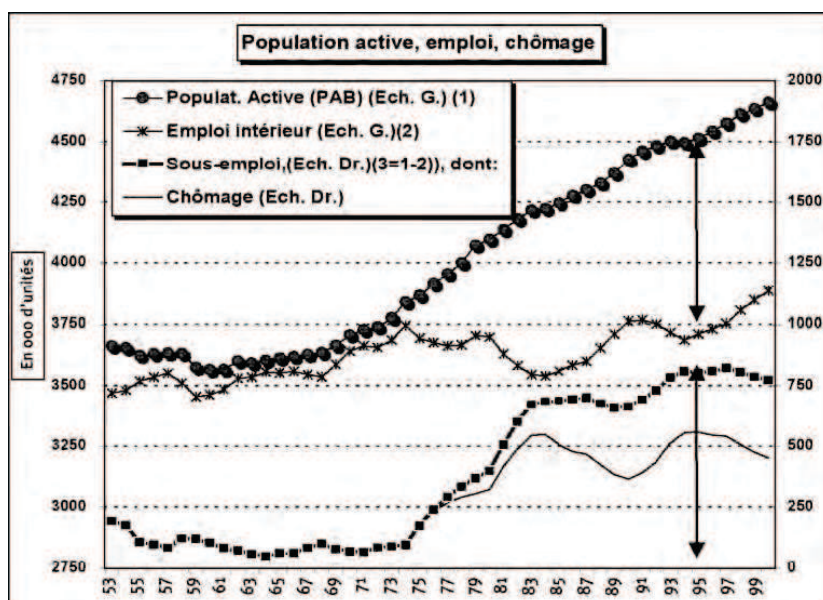


Source : Erhel (2009).

#### 4.2. Les politiques belges et wallonnes de l'emploi : perspective historique

Les politiques de l'emploi sont le fruit d'une histoire et ont connu de nombreuses transformations au cours des dernières décennies. L'économie belge est caractérisée par le plein-emploi (masculin) au cours des trente années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. La question du chômage se pose à partir du milieu des années 1970. Jusqu'en 1975, l'emploi croît au même rythme que la population active. Entre 1975 et 1985, on assiste à une destruction nette de près de 250.000 emplois sur les 3.750.000 que comptait le pays. Dans le même temps, la croissance de la population active s'accélère du fait essentiellement du baby-boom de l'après-guerre et de l'arrivée des femmes sur le marché du travail. Il en résulte une progression rapide du chômage qui fait plus que décupler en 10 ans et dépasse le seuil des 700.000 unités au milieu des années 1980 (Savage, 2005).

**Graphique 2 : Évolution de la population active, de l'emploi intérieur et du chômage en Belgique depuis 1953**



Source : Savage (2005)

Au milieu des années 1970, la crise est perçue comme temporaire. Les premières mesures adoptées visent à limiter la croissance de la population active. Sont ainsi mis en

œuvre les systèmes de prépension (1974), la prolongation de l'obligation scolaire et du service militaire et le développement du temps partiel. Les premiers programmes de résorption du chômage (créations d'emplois temporaires dans les administrations et le secteur non marchand) voient le jour.

En 1981, l'arrivée de la droite au pouvoir (dans les gouvernements de coalition sociale-chrétienne- libérale, jusqu'en 1987) ouvre la voie à la réforme de l'État social belge qui se caractérise notamment par des transformations successives en matière de politique de l'emploi et de sécurité sociale.

Au cours des trente dernières années, plusieurs grandes dimensions des politiques sociales et de l'emploi ont fait l'objet de réformes successives (Vleminck, 2011 ; Matagne, 2001 ; Savage, 2005 ; Feltesse, 2005). La première concerne la négociation salariale. A partir des années 1980, celle-ci s'inscrit dans le paradigme de la compétitivité. En 1981, le gouvernement menace les interlocuteurs sociaux de prendre l'initiative en la matière s'ils n'aboutissent pas à un accord de modération salariale. En 1982, un accord prévoit une modération salariale de 3 % en échange d'une réduction du temps de travail et d'embauches compensatoires<sup>171</sup>. L'année suivante, le gouvernement dévalue le franc de 8,5 % et bloque les prix et salaires. Plusieurs suspensions du mécanisme d'indexation des salaires (cf. *infra*) ont lieu. Fin des années 1980, une première Loi sur la compétitivité oblige les interlocuteurs sociaux à tenir compte de l'évolution des salaires chez les principaux partenaires commerciaux. En 1993, les produits pétroliers, le tabac et l'alcool sont sortis du panier des biens sur lequel s'établit l'indexation des salaires. Un nouveau blocage des salaires est imposé les deux années suivantes. En 1996, la loi sur la sauvegarde de la compétitivité est adoptée. Elle contraint plus fortement les interlocuteurs sociaux dans leurs négociations salariales (cf. *infra*).

Le deuxième trait de l'évolution des politiques de l'emploi concerne la réduction des cotisations de sécurité sociale. L'opération Maribel organise une première réduction des cotisations sociales pour les entreprises exportatrices. Elle est répétée en 1993 et en 1994 et étendue à l'ensemble des entreprises. La question est ensuite à l'ordre du jour de

---

<sup>171</sup> Plan 5-3-3 : diminution du temps de travail de 5 %, 3 % de modération salariale et 3 % d'embauche compensatoire.

chaque formation de gouvernement et lors de la confection de chaque budget annuel. On distingue aujourd'hui les réductions structurelles de cotisations sociales des réductions visant des groupes cibles. Il s'agit du premier poste budgétaire des politiques de l'emploi.

C'est également à partir des années 1980 que des modifications sont apportées dans l'indemnisation du chômage. D'abord, en 1981, une distinction est introduite entre trois catégories d'allocataires (chefs de ménage, isolés, cohabitants). Une possibilité d'exclusion du droit aux allocations de chômage est également introduite pour les chômeurs dont la durée d'inactivité est deux fois supérieure à la moyenne régionale (tenant compte de l'âge et du sexe)<sup>172</sup>. Le stage d'attente, c'est-à-dire la période au terme de laquelle un jeune qui n'a jamais travaillé peut prétendre aux allocations de chômage, passe de six à neuf mois en 1993 (et à 12 mois en 2013) (cf. *infra*).

A côté des réformes de l'indemnisation, apparaissent des réformes qui s'inscrivent dans la perspective de l'activation du chômage. Fin des années 1980, les agences locales pour l'emploi sont créées dans le but d'organiser des services de proximité (nettoyage, jardinage, accompagnement) réalisés par les chômeurs contre rémunération. Un premier plan d'accompagnement des chômeurs est adopté en 1993 ; il prévoit une convocation systématique des chômeurs de moins de 46 ans dès leur dixième mois de chômage et la signature d'un contrat. Une collaboration jugée insatisfaisante peut conduire à des sanctions. En 1999, le plan est renforcé pour les jeunes chômeurs peu qualifiés sans expérience professionnelle. En 2004, le plan d'accompagnement est étendu et intensifié, notamment pour répondre aux lignes directrices européennes pour l'emploi (cf. *infra*). Il est obligatoire pour tous les chômeurs de moins de 50 ans (Cockx *et al.*, 2007).

En Région wallonne, les politiques de l'emploi s'adaptent à ces nouvelles contraintes fédérales et européennes. Le dispositif de parcours d'insertion organise le partenariat entre opérateurs publics et privés de formation. Le FOREM concentre son activité dès 2000 sur les jeunes chômeurs peu qualifiés dans un premier temps, puis sur l'ensemble des jeunes chômeurs.

---

<sup>172</sup> Le critère est ramené à une fois et demie en 1993, avant d'être supprimé en 2004 avec l'introduction du nouveau plan d'accompagnement des chômeurs.



La structure et les missions du FOREM évoluent au fil des réformes et des nouvelles contraintes. Au milieu des années 2000, le FOREM rompt avec la logique de « placement » des chômeurs au profit de l'accompagnement des individus dans les différentes démarches qui doivent les rapprocher de l'emploi. Entre 2005 et 2011, le FOREM est organisé en trois entités : FOREM Conseil, qui oriente et accompagne les demandeurs d'emploi et organise le partenariat entre opérateurs, FOREM formation et FOREM support (RH et logistique). En 2011, les fonctions du FOREM sont davantage intégrées et les demandeurs d'emploi n'ont plus de contact qu'avec un « conseiller référent » unique qui est polyvalent et « gère un portefeuille » de demandeurs d'emplois.

Enfin, en matière de fin de carrière, les départs anticipés sont progressivement découragés. En 1993, ils sont pénalisés financièrement. En 2005, les conditions d'accès aux prépensions sont fortement resserrées. Un bonus est par ailleurs accordé aux travailleurs qui quittent plus tardivement le marché du travail. Le cumul d'une activité professionnelle avec la pension est rendu plus facile.

Le dernier chapitre de la thèse revient sur les effets de la SEE sur les politiques d'accompagnement et d'indemnisation des chômeurs, de formation professionnelle, de fins de carrières et de formation des salaires.

#### ***4.3. Les politiques de l'emploi en Wallonie au prisme de PMT***

La base de données PMT permet de construire une image partielle des politiques de l'emploi aujourd'hui. Elle est structurée en 9 catégories de mesures (voir encadré). Les « services PMT » recouvrent les mesures d'accompagnement à la recherche d'emploi, alors que les interventions sur le marché du travail sont qualifiées de « mesures » lorsque l'activité principale des participants est autre que la recherche d'emploi et que la participation à ces mesures occasionne généralement une modification du statut sur le marché du travail (souvent, les participants aux mesures PMT ne sont plus comptabilisés comme demandeurs d'emploi au sens de la définition du BIT). Les « mesures de support » sont les mesures dites passives.



L'encadré suivant présente les différentes catégories et sous-catégories de mesures de la base de données PMT.

**Encadré 10: Classification des interventions PMT par type d'action**

***Services PMT***

- 1 Services relatifs au marché du travail

***Mesures PMT***

- 2 Formation professionnelle  
(2.1 Formation institutionnelle ; 2.2 Formation sur le lieu de travail ; 2.3 Formation en alternance ; 2.4 Soutien spécial à l'apprentissage)
- 3 Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi  
(3.1 Rotation dans l'emploi ; 3.2 Partage de l'emploi)
- 4 Incitations à l'emploi  
(4.1 Incitations à l'embauche ; 4.2 Incitations au maintien des emplois)
- 5 Emploi protégé et réadaptation  
(5.1 Emploi protégé ; 5.2 Réadaptation)
- 6 Création directe d'emplois
- 7 Aides à la création d'entreprise

***Soutiens PMT***

- 8 Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi
- 9 Préretraites

Chaque État membre est tenu de transmettre annuellement les données PMT à Eurostat<sup>173</sup>. Le SPF Emploi coordonne le rassemblement des données. Un groupe de travail *ad hoc* a été créé pour ce faire. Il rassemble des représentants des services d'étude de toutes les administrations concernées. Pour le niveau fédéral, participent notamment le SPF Emploi, l'ONSS et l'ONEM. La Wallonie est représentée par le FOREM, le SPW, l'AWIPH et l'IWEPS.

Au cours des premières années, les données étaient agrégées de façon à refléter la participation aux PMT dans l'État membre. Les données concernant la formation des chômeurs dans les régions, par exemple, étaient agrégées de façon à produire

---

<sup>173</sup> Trois types d'informations sont transmis : des fiches descriptives présentant chacune des mesures renseignées (objectif, profil des participants, type d'action, source de financement, base légale, changements récents) qui sont rassemblées dans les rapports qualitatifs par pays, les informations statistiques sur le nombre de bénéficiaires (ventilées selon le sexe et les entrants/sortants/stock), et enfin, les informations sur les dépenses liées à chacune de ces mesures.

une donnée unique sur le nombre de chômeurs en formation *en Belgique*. À la demande de l'IWEPS, les politiques régionales ont été considérées isolément et les données ne sont plus agrégées depuis le milieu des années 2000. Il en résulte un grand nombre de mesures PMT en Belgique (environ 115 mesures recensées dans le rapport 2012), mais cela donne plus de visibilité aux politiques régionales et permet des comparaisons entre régions ou avec d'autres pays (Conter, Mainguet, 2006).

Le tableau suivant présente les mesures fédérales, s'appliquant sur tout le territoire belge (les budgets et nombre de participants concernent le pays), d'une part, et les mesures régionales concernant la seule Wallonie, d'autre part. Vu l'évolution rapide des mesures PMT (apparition de nouvelles mesures, suppression d'anciennes), il est difficile de présenter un tableau pluriannuel. Nous reprenons ici les données publiées dans le rapport Eurostat le plus récent (édition 2012, données 2010). Une telle présentation permet d'établir plusieurs constats.

L'essentiel du budget fédéral (76 %) est consacré aux mesures d'indemnisation du chômage et des préretraites. Au total, 8 milliards d'euros y sont consacrés annuellement (dont la moitié pour les allocations de chômage) ; près de 900.000 personnes bénéficient d'une forme d'allocation.

La Belgique se caractérise en effet par un système d'indemnisation de chômage qui n'est en théorie pas limité dans le temps. Depuis 2004, le plan d'accompagnement des chômeurs prévoit un contrôle du comportement de recherche d'emploi qui peut conduire à une suspension d'allocation. Les préretraites ont été largement utilisées depuis les années 1980 pour adoucir socialement les restructurations mais aussi pour limiter l'offre de travail. Il en résulte un taux d'emploi particulièrement bas des plus de 50 ans en Belgique. Les systèmes de chômage et de prépension ont été affectés par la SEE, nous y reviendrons en détail (cf. *infra*).

Le reste des mesures fédérales est affecté à des mesures d'aide à l'embauche. Le système du Titre-service concerne le plus grand nombre de bénéficiaires. Destiné à remplacer le dispositif des agences locales pour l'emploi, le Titre-service consiste en un subside salarial important dans le secteur des emplois de proximité. Ce dispositif a assuré l'essentiel de la croissance nette de l'emploi au cours des

dernières années. Il concerne plus de 120.000 travailleurs. Les autres mesures fédérales sont pour l'essentiel des aides à l'embauche (Activa, PTP, art. 60).

Si l'on prend en compte les réductions des cotisations sociales (7 milliards d'euros, soit 3 milliards de plus que le budget des allocations de chômage), on s'aperçoit à quel point le caractère limitatif de la définition des PMT induit une vision tronquée des politiques de l'emploi qui apparaissent essentiellement passives.

Les politiques régionales wallonnes sont marquées par deux grandes caractéristiques. En termes de bénéficiaires, l'accompagnement des chômeurs constitue la mesure la plus importante. Il s'agit là d'une résultante du plan d'accompagnement des chômeurs de 2004 qui prévoit un contrôle par l'ONEM (fédéral) des chômeurs et, dans le même temps, un accompagnement systématique des chômeurs afin de leur proposer un parcours vers l'emploi (bilan de compétences, projet, formation, recherche active). Cette mesure correspond au prescrit européen (les deux premières lignes directrices en 1998).

Un autre élément caractéristique est l'importance des créations d'emplois publics. Le système des Aides publiques à l'emploi (APE) absorbe les deux-tiers du budget wallon pour les PMT. Il s'agit d'un subside salarial sous forme de points (un point vaut 2.970 euros en 2013) octroyé essentiellement (98,5 %) à des écoles, des administrations communales ou des associations. Le nombre de points octroyé varie en fonction du projet et du profil du demandeur d'emploi<sup>174</sup>. En 2010, 65.000 travailleurs wallons bénéficiaient de ce système. La plupart de ces postes sont octroyés à durée indéterminée, ce qui est contraire au prescrit de la SEE (qui prône un soutien temporaire à l'insertion) et est d'ailleurs quelque peu en contradiction avec la définition des PMT dans la mesure où « *les mesures PMT couvrent essentiellement les interventions gouvernementales apportant un soutien temporaire à des groupes qui sont défavorisés sur le marché du travail* » (Eurostat, 2006 : 9). Les Programmes de transition professionnelle sont des mesures d'aide à l'embauche limitées dans le temps (3 ans) pour des chômeurs peu qualifiés ou de

---

<sup>174</sup> A titre d'exemple, les postes APE octroyés dans le secteur de l'accueil de l'enfance sont des postes à huit points, ce qui correspond à environ 80 % du coût salarial annuel.

longue durée. Ces formes de mises à l'emploi doivent en principe s'accompagner d'un programme de formation.

La formation professionnelle et la formation en alternance constituent ensuite les mesures concernant le plus de bénéficiaires (respectivement 46.000 et 10.000).

La base de données PMT donne donc de un aperçu des politiques de l'emploi dans un État. Mais elle ne permet pas de faire l'économie d'une mise en contexte (poids des secteurs publics et associatifs en Wallonie) et nécessite de prendre en compte de façon plus large d'autres facteurs et politiques influençant le volume de l'emploi (réductions de cotisations sociales, par exemple).

**Tableau 23. Politiques de l'emploi mentionnées dans la base de données PMT**

n° LMP	Entité	Mesure	Budget (mio €)	Participants
			2010	2010
<i>Cat. 1 : Services du marché du travail</i>				
30	Wallonie	Missions régionales pour l'emploi	11,5	6.601
58	Wallonie	Crèches	0,1	426
60	Wallonie	Cellules de reconversion	3,0	3.442
77	Wallonie	Accompagnement des demandeurs d'emploi	21,9	111.188
101	Wallonie	Maisons de l'emploi	0,5	nd
<i>Cat. 2: Formation</i>				
3	Fédéral	Encouragement à la reprise d'études	28,4	2.481
41	Wallonie	Formation professionnelle	81,4	46.414
43	Fédéral	Allocations de chômage en cas de reprise d'études	182,7	17.911
75	Wallonie	Bourses permis de conduire	0,1	790
114	Wallonie	Centres de formation pour pers. handicapées	12,4	1.342
148	Wallonie	Programme mobilisateur TIC	1,9	8.299
106	Wallonie	Contrat d'adaptation professionnelle (pers. handicapées)	2,0	706
113	Wallonie	Entreprises de travail adapté	0,8	108
135	Wallonie	Entreprises de formation par le travail	12,6	4.203
10	Wallonie	Formation en alternance	8,7	10.429
<i>Cat.4: Incitations à l'emploi</i>				
61	Fédéral	Activa aide à l'embauche	451,6	63.876
88	Fédéral	Activa start (1er emploi)	1,0	428
90	Fédéral	Bonus retour à l'emploi (+50 ans)	24,4	8.774
93	Fédéral	Art 60	156,7	21.704
94	Fédéral	Art 61	0,4	436
95	Fédéral	Réd cotis embauche travailleurs victimes de restructuration	14,4	2.004
104	Wallonie	Entreprises d'insertion	11,4	1.927
109	Wallonie	Prime tutorat trav. handicapés	0,3	377
110	Wallonie	Prime embauche trav. handicapés	1,4	822
116	Wallonie	Stage découverte emploi trav. handicapés	-	111
126	Fédéral	Titres services	1.417,2	120.324
<i>Cat.5: Emploi aidé et réhabilitation</i>				
100	Fédéral	Ateliers protégés	3,0	423
105	Wallonie	Dispositif de maintien en entreprise de travail adapté	0,5	289
108	Wallonie	Prime de compensation (trav. handicapés)	14,5	3.036
112	Wallonie	Adaptation du poste de travail	0,2	8
115	Wallonie	Entreprise de travail adapté	89,9	8.345
<i>Cat. 6: Création directe d'emplois</i>				
19	Fédéral	Fonds pour l'emploi - secteur non marchand (FBI)	25,8	1.234
21	Fédéral	Agences locales pour l'emploi	13,6	26.180
63	Wallonie	Aide à la promotion de l'emploi - pouvoirs locaux *	540,8	32.516
63	Wallonie	Aide à la promotion de l'emploi - sect. non marchand	incl	20.145
63	Wallonie	Aide à la promotion de l'emploi - sect. marchand	incl	1.081
63	Wallonie	Aide à la promotion de l'emploi - enseignement	incl	4.317
72	Wallonie	Programmes de transition professionnelle (PTP)	16,4	7.172
89	Fédéral	Programmes de transition professionnelle (PTP)	36,4	4.414
91	Fédéral	Entreprise d'insertion sociale (SINE)	89,1	10.436
<i>Cat. 7: Aides à la création d'entreprise</i>				
34	Fédéral	Prêt chômeur	12,3	526
38	Wallonie	Prime installation indépendant	0,1	38
<i>Cat. 8: Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi</i>				
337	Fédéral	Allocations de chômage	4.108,9	432.840
144	Fédéral	Chômage économique	902,7	210.865
39	Fédéral	Allocation de garantie de revenu (chômeurs partiels)	235,4	50.569
97	Fédéral	Allocation en cas de restructuration	30,6	nd
145	Fédéral	Fonds de fermeture des entreprises	157,0	nd
<i>Cat. 9: Préretraites</i>				
38	Fédéral	Préretraites conventionnelles	1.588,7	117.511
99	Fédéral	Prépension à temps partiel	2,8	582
123	Fédéral	Allocation aux chômeurs âgés dispensés	1.025,0	94.770

Source : Eurostat (2012).

\* Ensemble du budget APE

#### **4.4. Institutions et politiques de l'emploi dépassant le cadre LMP**

##### **4.4.1. Politique salariale**

La politique salariale est devenue une composante majeure de la politique de l'emploi. Alors que dans une perspective keynésienne, c'est essentiellement la demande qui est considérée comme le déterminant de l'investissement et le moteur de la croissance, l'actuel paradigme de la compétitivité place le coût du travail comme l'un des déterminants principaux du volume de l'emploi. Le niveau des salaires d'un pays influence donc l'emploi d'une double façon : en tant que déterminant du comportement des entreprises mais également comme soutien à la consommation intérieure.

L'équilibre (*trade-off*) entre pouvoir d'achat et compétitivité dépend de plusieurs éléments : l'évolution des salaires, des cotisations et de la fiscalité. Or, ces éléments, sujets à des conflits politiques récurrents, qui se trouvent au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, sont absents de la base de données PMT.

La fixation des salaires relève en Belgique du champ autonome de la concertation sociale (comme le prévoit d'ailleurs la réglementation de l'OIT) dans le cadre des accords interprofessionnels (AIP). Depuis 1996, la *Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité* limite la croissance des salaires au niveau de celle prévue dans les trois pays voisins. La marge salariale, calculée par le conseil central de l'économie se base sur cette évolution et celle de l'inflation attendue. La détermination de la « norme salariale », ainsi que sa nature – indicative ou impérative – constituent le cœur de la négociation, l'indexation automatique des salaires et les hausses barémiques étant garanties par la loi.

#### **Encadré 11: La loi de 1996 de sauvegarde de la compétitivité**

« Cette loi impose que chaque accord interprofessionnel (AIP) conclu par les interlocuteurs sociaux fixe notamment, sur la base des rapports des CNT et/ou CCE, des mesures pour l'emploi et la marge maximale pour l'évolution du coût salarial. Cette marge doit tenir compte de l'évolution du coût salarial dans les États membres de référence telle qu'elle est prévue pour les deux années de l'accord interprofessionnel, mais correspond à tout le moins à l'indexation et aux augmentations barémiques. De plus, la marge peut être réduite à concurrence des écarts

*salariaux qui auraient résulté d'une hausse salariale supérieure à l'évolution du coût salarial dans les États membres de référence au cours des deux années précédentes.*

*S'il n'y a pas d'accord entre les interlocuteurs sociaux dans les deux mois à compter du rapport technique du CCE, il est prévu que le gouvernement fédéral invite les interlocuteurs sociaux à se concerter et formule une proposition de médiation, sur la base des données contenues dans ce même rapport(...). A défaut d'un accord entre le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux, le Roi<sup>175</sup> peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer la marge maximale pour l'évolution du coût salarial. De même, s'il n'y a pas d'accord interprofessionnel sur l'emploi, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour la durée prévue de l'accord interprofessionnel, prendre des mesures supplémentaires en faveur de l'emploi (...).*

*La Loi prévoit également des mécanismes de correction. Si le dépassement de l'évolution du coût salarial est constaté par les interlocuteurs sociaux sur la base du rapport technique de la première année de l'AIP, ils sont tenus d'appliquer le(s) mécanisme(s) de correction prévu(s) dans les conventions collectives de travail intersectorielles et/ou sectorielles. Ici encore, il est prévu qu'en cas d'absence de consensus entre les interlocuteurs sociaux, le Gouvernement fédéral convoque ceux-ci à une concertation avant le 31 décembre de la première année et formule une proposition de médiation (...) ».*

Source : Masure (2012).

L'indexation automatique des salaires constitue aussi une caractéristique du système de négociation salariale. Introduit en 1919 dans quelques secteurs, il a été généralisé après la guerre. Le système prévoit que les salaires suivent automatiquement l'évolution du coût de la vie (estimée grâce à l'indice des prix à la consommation).

---

<sup>175</sup> Par « le Roi », il y a lieu d'entendre le gouvernement fédéral (pouvoir exécutif).

## Encadré 12: L'indexation automatique des salaires en Belgique

L'indice des prix à la consommation (IPC) mesure l'évolution du coût de la vie. Cet indice est constitué à partir d'une observation mensuelle des prix de plus de 500 biens dans 65 localités du pays. Ces prix sont pondérés selon leur part dans la consommation des ménages. La liste des produits et leur quantité sont établies sur la base d'une enquête auprès des ménages belges.

Selon les conventions collectives sectorielles, les salaires sont adaptés automatiquement à cet indice à échéance fixe (tous les 3 mois ou 6 mois) ou dès qu'il dépasse un pivot (dans la fonction publique, dès que l'indice croît de 2 %).

Ce mécanisme d'indexation, quasi unique en Europe, est fréquemment remis en cause par le patronat et les organisations internationales (FMI, OCDE, UE). Depuis les années 1990, le mécanisme a été modifié de façon à en atténuer les effets : certains produits ont été sortis du panier (alcool, tabac, carburant : on parle « d'indice santé ») et l'indice a été lissé de façon à moins prendre en compte les variations de court terme.

Enfin, depuis les années 1980, le gouvernement exerce une pression sur les interlocuteurs sociaux, ou parfois se substitue à ceux-ci, pour freiner la progression des salaires (Capron *et al.*, 2013). La limitation du coût de travail se réalise par deux moyens : d'une part, la modération salariale (sauts d'index et marge salariale limitée imposés aux interlocuteurs sociaux) et, d'autre part, la réduction des cotisations sociales.

Cette dernière présente l'avantage de diminuer le coût du travail pour les entreprises sans affecter directement le « salaire poche » des travailleurs. Toutefois, les rentrées amoindries de la sécurité sociale (15 % des cotisations en 2013) doivent être complétées par des recettes alternatives (sur la consommation par exemple) ou se traduire par une diminution de certaines prestations sociales.

Les diminutions de cotisations sociales en Belgique ont doublé en euros courants en 10 ans : elles représentaient 3,5 milliards d'euros en 2002 et 7 milliards en 2013. Exprimé en pourcentage des cotisations totales, cette réduction est passée de 11,2 à 15,2 % au cours de la même période.

A ces réductions, il convient d'ajouter encore les subsides salariaux sous forme de prime à l'embauche ou d'activation des allocations sociales. Le programme Activa représentait en 2010 un subside total de 450 millions d'euros.



#### *4.4.2. Droit du travail et flexibilité*

La législation relative à l'emploi constitue un autre élément de la politique de l'emploi. La stratégie européenne pour l'emploi prône d'ailleurs, depuis ses origines, une diversification des modalités contractuelles. La flexibilité du travail, la facilité ou, au contraire, le coût du licenciement, sont présentés par les employeurs comme des déterminants de l'embauche.

Les formes de flexibilité sont multiples (interne, externe, quantitative, qualitative). La réglementation belge se caractérise par de nombreuses formes de flexibilité interne, mais celles-ci sont en général soumises à la négociation collective. La section 5 présente un état des lieux de la flexibilité et de la sécurité du travail en Belgique.

#### *4.4.3. Politiques d'activation, contrôle et sanction*

Enfin, la base de données PMT ne reflète que très partiellement le tournant de l'activation des politiques de l'emploi. Le plan d'accompagnement des chômeurs adopté en 2004 prévoit une convocation périodique des demandeurs d'emploi par les services publics de l'emploi. La base PMT nous renseigne ainsi sur le nombre de chômeurs accompagnés en Wallonie, c'est-à-dire ceux qui ont rencontré un conseiller du FOREM et se sont inscrits dans un programme de formation ou une démarche (individualisée ou collective) de recherche d'emploi.

Si ces données ne renseignent que très peu sur le contenu de cette activation, elles ne fournissent aucune information sur les effets de modification de comportement induits par le plan (recherche effective d'emploi ou acceptation contrainte d'un emploi précaire) ni sur les sanctions. En 2012, près de 2.800 chômeurs ont été exclus des allocations en Wallonie et 5.000 ont eu leur allocation réduite ou suspendue temporairement.

#### *4.4.4. Politique de développement industriel et régional*

Enfin, la base de données PMT ne prend pas en compte les politiques macroéconomiques. En Wallonie, depuis 1999, différents plans de relance ont été mis en place pour assurer la reconversion et accélérer la croissance économique. L'actuel

« Plan Marshall » wallon soutien en particulier des secteurs industriels prioritaires (biotechnologies, aéronautique, agroalimentaire) par des aides à l'investissement, à la recherche et à la formation. Au total, 3 milliards d'euros ont été affectés à ce plan au cours de la législature 2010-2014.

Il s'agit d'une intervention publique qui dépasse largement le cadre des politiques de l'emploi mais dont les objectifs premiers sont la croissance et l'emploi.

#### ***4.5. La transformation des sources et l'eupéanisation des descriptions des politiques publiques***

Ce rapide exercice de contextualisation nous montre la place importante prise par les outils descriptifs et statistiques européens dans les politiques nationales. La base de données PMT et les programmes nationaux de réforme sont devenus des références importantes, voire les seules à produire une information quasi exhaustive sur les politiques de l'emploi. Ces sources ont progressivement remplacé d'autres exercices réalisés de façon récurrente par des services publics (comme les évaluations de la politique fédérale de l'emploi par le Ministère de l'emploi et les inventaires des mesures en faveur de l'emploi, par le Conseil supérieur de l'emploi).

Or, comme l'illustre la base de données sur les politiques du marché du travail, les instruments de politique publique (ici, un instrument de mesure et de description) sont porteurs de sens et de valeurs. L'activité de production d'analyse et de données dans le cadre de la SEE est productrice d'effets cognitifs dans les États. Elle contribue à orienter la vision et le jugement des acteurs sur le réel.

Ainsi, l'effort de contextualisation est déjà une analyse des effets cognitifs de la SEE. L'analyse simultanée de la sécurité et de la flexibilité du travail, notamment par le biais des indicateurs européens de flexicurité, dans la section suivante, s'inscrit dans cette perspective de lecture eupéanisée, mais néanmoins critique, de la politique de l'emploi en Wallonie.

## **5. EMPLOI, CHÔMAGE, FLEXIBILITÉ ET SÉCURITÉ EN WALLONIE ET EN BELGIQUE**

Les politiques de l'emploi présentées ci-dessus sont développées dans le contexte d'un marché du travail wallon qui présente des caractéristiques parfois différentes des autres régions du pays. La mise en évidence de ces différences structurelles, qui ont été pour une part à la base des revendications fédéralistes, permettent de comprendre les accents spécifiques de la politique de la région en matière d'emploi.

Dans un deuxième temps, nous utilisons la notion de flexicurité comme grille de lecture du marché du travail, de ses institutions et des politiques publiques. Dans la mesure où le principe de flexicurité repose en grande partie sur le droit du travail et la sécurité sociale et que ces compétences sont fédérales, nous posons un regard sur la flexicurité dans l'ensemble de la Belgique.

### ***5.1. La situation contrastée des marchés du travail en Belgique***

Comme mentionné plus haut, la Wallonie a souffert d'une industrie vieillissante et d'une reconversion tardive. Cette histoire industrielle détermine la situation économique actuelle de la Wallonie.

#### ***5.1.1. Moins de richesse produite***

La production de davantage de richesse, conventionnellement mesurée par le PIB, est une priorité pour les pouvoirs publics wallons. Alors que le PIB/hab. est, en Belgique, d'environ 20 % supérieur à la moyenne européenne, la situation de la Wallonie est plus défavorable. Elle s'est même dégradée, en termes relatifs, au cours de la première décennie 2000.

**Tableau 24. PIB par habitant (SPA) en % de la moyenne UE 27**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgique	125,2	122,9	123,0	126,3	123,7	125,4	123,7	121,2	120,0	117,7	115,6	116,0	117,9	119,2	119,1
Bruxelles	252,1	248,2	250,6	256,8	251,5	255,1	247,8	239,6	236,9	227,0	220,0	217,2	223,4	223,3	219,9
Wallonie	90,8	90,0	88,8	91,1	88,9	89,8	88,9	87,1	86,2	85,2	83,2	84,8	86,0	87,8	88,6
Flandre	123,3	120,6	121,9	125,3	122,2	123,4	122,2	120,3	119,1	117,3	116,4	115,6	117,0	118,0	118,4

Source : EUROSTAT ; Calculs : IWEPS

### 5.1.2. *Emploi et chômage*

La Belgique se caractérise par un niveau d'emploi (exprimé en taux d'emploi des 15 à 64 ans) inférieur à la moyenne européenne. L'écart de taux d'emploi est particulièrement important pour les travailleurs âgés. Ceci s'explique notamment par un départ plus précoce des travailleurs belges du marché du travail (à 59,5 ans en moyenne pour 61,5 ans en moyenne dans l'UE).

A l'intérieur de l'espace belge, le taux d'emploi wallon est inférieur à la moyenne nationale. S'il est globalement en croissance (à l'exception de la période de crise récente), son rythme de croissance est inférieur au taux national.

Le taux de chômage est en Belgique structurellement inférieur à la moyenne européenne mais ce taux est en Wallonie supérieur à ces deux moyennes. La situation du chômage des jeunes est plus défavorable en Belgique ; elle l'est plus encore en Wallonie. Une autre caractéristique du chômage en Belgique est la part du chômage de longue durée, qui est pour partie liée à l'absence de fin de droits en la matière. En Wallonie, 55 % des demandeurs d'emploi sont inscrits depuis plus d'un an au chômage, alors que cette proportion s'élève à 38 % en Flandre (moyenne belge : 49 %) et 40 % dans l'UE (EFT 2010).

**Tableau 25. Évolution des taux d'emploi et de chômage - Belgique, Wallonie et UE 27**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Taux d'emploi total</b>													
Belgique	58,9%	60,9%	59,7%	59,7%	59,3%	60,5%	61,1%	61,0%	62,0%	62,4%	61,6%	62,0%	61,9%
Wallonie	55,0%	56,7%	55,4%	55,6%	54,6%	55,5%	56,1%	56,1%	57,0%	57,2%	56,2%	56,7%	57,0%
EU27	nd	62,1%	62,5%	62,3%	62,6%	62,7%	63,5%	64,4%	65,3%	65,8%	64,6%	64,1%	64,2%
<b>Taux d'emploi féminin</b>													
Belgique	50,2%	51,9%	50,7%	51,1%	51,4%	53,0%	53,8%	54,0%	55,3%	56,2%	56,0%	56,5%	56,7%
Wallonie	44,8%	46,7%	46,1%	46,4%	46,0%	48,2%	48,4%	48,6%	49,6%	50,4%	50,2%	50,6%	51,2%
EU27	nd	53,7%	54,3%	54,4%	55,0%	55,3%	56,2%	57,2%	58,2%	59,0%	58,5%	58,2%	58,4%
<b>Taux d'emploi des 55-64 ans</b>													
Belgique	24,7%	25,0%	25,2%	25,8%	28,1%	30,1%	31,8%	32,0%	34,4%	34,5%	35,2%	37,3%	38,7%
Wallonie	25,6%	24,6%	24,3%	25,7%	27,7%	30,6%	32,2%	31,9%	33,6%	33,6%	32,7%	35,1%	36,9%
EU27	nd	36,8%	37,5%	38,2%	39,9%	40,5%	42,3%	43,5%	44,6%	45,6%	46,0%	46,3%	47,4%
<b>Taux de chômage total</b>													
Belgique	8,7%	6,6%	6,2%	6,9%	7,7%	7,4%	8,5%	8,3%	7,5%	7,0%	8,0%	8,4%	7,2%
Wallonie	12,5%	9,9%	9,4%	8,5%	10,4%	11,0%	11,9%	11,8%	10,5%	10,1%	11,2%	11,5%	9,5%
EU27		9,4%	8,8%	9,1%	9,2%	9,4%	9,1%	8,3%	7,3%	7,1%	9,1%	9,8%	9,8%
<b>Taux de chômage des jeunes (15-24 ans)</b>													
Belgique	22,6%	15,3%	15,3%	15,7%	19,0%	17,5%	21,5%	20,5%	18,8%	18,0%	21,9%	22,4%	18,7%
Wallonie	32,4%	22,8%	28,0%	22,4%	26,2%	28,9%	31,8%	31,4%	27,8%	27,5%	30,5%	30,0%	25,1%
EU27		18,3%	17,4%	18,0%	18,2%	18,7%	18,6%	17,4%	15,5%	15,6%	19,9%	20,9%	21,4%

Source : EFT- DGSIE

### 5.1.3. Niveau d'éducation de la population

Le niveau du chômage est partiellement expliqué par le niveau de qualification de la population. La Belgique, et plus encore la Wallonie, se caractérise par une surreprésentation des plus faiblement et des plus fortement qualifiés. Plus de 30 % de la population wallonne (25 à 65 ans) n'a pas dépassé le niveau de l'enseignement secondaire inférieur (pour un quart dans l'UE). En revanche, la part de diplômés de l'enseignement supérieur, universitaire ou long, y est plus élevée (voir tableau ci-dessous). Au sein des demandeurs d'emploi en Wallonie, 56 % n'ont pas dépassé le niveau d'étude secondaire inférieur.

**Tableau 26. Répartition de la population par niveau de diplôme (2012)**

	Wallonie	Belgique	UE 28
Secondaire inférieur au maximum	31,4	28,4	25,8
Secondaire supérieur au maximum	36,0	36,3	46,5
Enseignement supérieur	32,6	35,3	27,7

Source : ICN Calculs : IWEPS

*5.1.4. Structure sectorielle des activités et de l'emploi*

Les moindres performances de la Wallonie en matière de croissance et d'emploi s'expliquent notamment par la structure de son activité économique. Une part plus grande de la valeur ajoutée reste produite dans l'industrie qui reste pour une part orientée vers des produits semi-finis. La Wallonie tire aussi une moins grande partie de sa production de richesse des services marchands.

**Tableau 27. Répartition de la valeur ajoutée brute par secteur (2012)**

	Wallonie	Belgique	UE 27
Agriculture, pêche, ...	0,9%	0,7%	1,7%
Industrie et construction	24,6%	22,7%	25,7%
Services marchands	56,3%	62,0%	60,8%
Services non marchands	18,2%	14,5%	11,8%

Source : ICN Calculs : IWEPS

Le poids du secteur non marchand est en revanche plus important en Wallonie. Cela se traduit également en termes d'emploi. La part de l'emploi public dans l'ensemble de l'emploi est présentée dans le tableau suivant.

**Tableau 28. Travailleurs dans le secteur public (%), selon le lieu de domicile**

	Belgique	Flandre	Wallonie	Bruxelles
2011	22,6	20,4	26,4	25,0
2012	22,5	20,6	26,0	24,1

Source : DGSIE- EFT ; calculs : IWEPS

Cette structure particulière de l'économie wallonne n'est pas sans lien avec le référentiel des politiques de l'emploi dans la région (cf. *infra*). Elle a surtout des effets sur l'évolution de la production de richesse et d'emploi. On observe en effet une inertie plus grande de l'économie wallonne. En période économique favorable, la croissance du PIB wallon est inférieure à la croissance nationale (et européenne). Il en résulte de plus faibles créations d'emploi. En revanche, durant les périodes de mauvaise conjoncture, le PIB wallon recule moins vite que la moyenne nationale. L'emploi résiste également mieux en Wallonie au cours de ces périodes.

Ainsi, au cours des quinze dernières années, la Wallonie a moins profité des périodes de croissance du tournant du millénaire puis des années 2003-2007. En revanche, elle a subi une décroissance plus faible du PIB au cours des années 2009 et suivantes.

Pour la Wallonie, comme pour la Belgique, le rôle des stabilisateurs automatiques constitués par la sécurité sociale et la protection du travail est important et explique également, en période de crise, une résistance de l'économie plus favorable que dans le reste de l'UE.

Un de ces stabilisateurs économiques est le dispositif du chômage temporaire, dont il sera question plus loin, qui permet aux travailleurs de conserver le lien contractuel à l'employeur et leur niveau de revenu lorsque les carnets de commandes des entreprises se vident. L'allocation de chômage permet également de maintenir un certain niveau de consommation (CESW, 2012).

**Graphique 3 : Taux de croissance du PIB en Wallonie et en Belgique (1995-2011)**



Source : EUROSTAT

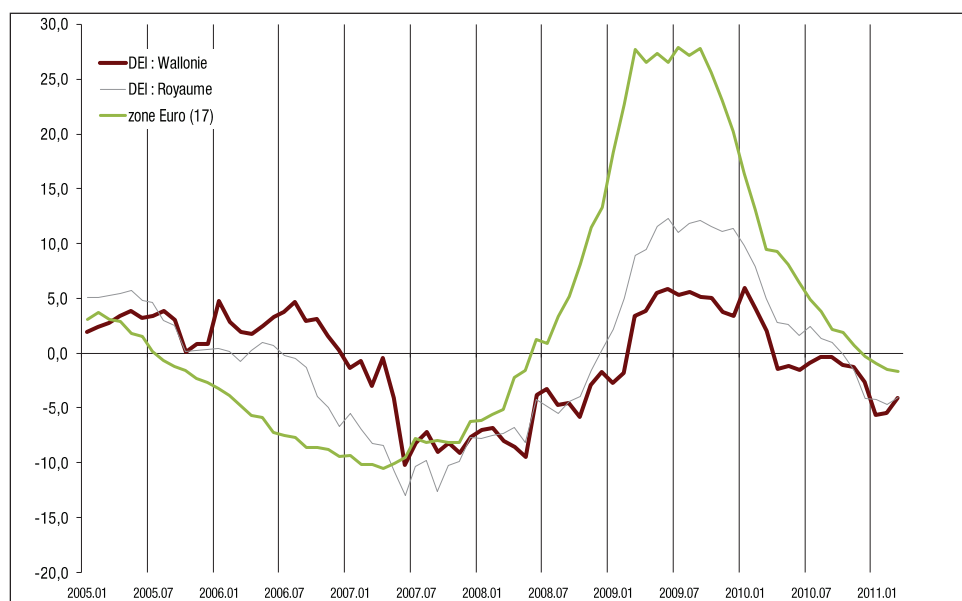
Ces caractéristiques de l'économie et du marché du travail wallon ne sont pas sans effet non plus sur l'évolution de l'emploi et du chômage au cours des cycles économiques. Le graphique ci-dessous présente l'évolution du nombre de chômeurs au cours des années de forte croissance au milieu de la première décennie 2000 puis au cours des premières années de la crise financière et économique qui a débuté en 2008<sup>176</sup>. On peut y lire que, en comparaison avec les moyennes nationale et communautaire, la Wallonie résorbe, plus lentement et avec moins d'intensité, le chômage en période de croissance. A l'inverse, en période de crise, la hausse du chômage est bien plus limitée en Wallonie. Ainsi, alors que le chômage baisse en Belgique dès la mi-2006, il faut attendre le début 2007 pour voir le chômage wallon afficher une diminution. Alors que le chômage repart à la hausse en Belgique au dernier trimestre 2008, il faut attendre le printemps 2009 pour observer les effets de la crise en Wallonie. Par ailleurs, le taux de croissance du chômage wallon est de moitié inférieur au taux national.

---

<sup>176</sup> Sur les effets de la crise sur le référentiel dominant en matière d'emploi en Wallonie, voir Conter et Vander Stricht (2011).



**Graphique 4 : Taux de croissance à un an d'écart du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés inscrits (DEI)**



Sources : FOREM – Adg – VDAB (STAT 92) : Chômage au sens administratif respectant au mieux la définition du BIT ; EUROSTAT.

## 5.2. *Flexibilité et sécurité du travail en Wallonie et en Belgique*

A l'injonction européenne du développement coordonné de la flexibilité et de la sécurité, certains acteurs opposent l'argument d'un niveau de flexibilité relativement élevé déjà atteint en Belgique. Un exercice d'inventaire des dispositions existantes en la matière est donc utile au débat. L'objectif n'est pas ici de présenter dans le détail l'ensemble des législations ou dispositions relatives à l'organisation et au contrat de travail<sup>177</sup> mais de souligner la diversité des mesures de flexibilité et de sécurité et, lorsque des données sont disponibles, de les quantifier. Dans les paragraphes qui suivent, la sécurité est d'abord envisagée dans la perspective classique du droit du travail et de la protection sociale (sécurité des contrats et des revenus), avant d'être considérée en termes de « sécurisation des trajectoires professionnelles », c'est-à-dire de facilitation du passage d'un emploi à un autre.

<sup>177</sup> Les organisations syndicales publient de nombreux documents utiles sur la législation du travail. Voir par exemple FGTB (2008) et CSC (diverses années).

### *5.2.1. Flexibilité*

Parmi les différentes formes de flexibilité, on distingue en général la flexibilité interne à l'entreprise (variation des horaires, polyvalence) et la flexibilité externe (variation du volume de la main-d'œuvre, sous-traitance). Les dispositions et données relatives aux temps de travail, aux contrats dits « atypiques » et au dispositif de chômage temporaire sont ici brièvement présentées.

#### *5.2.1.1. Le temps de travail*

L'organisation du travail, notamment en ce qui concerne les horaires, est réglée par la Loi du 16 mars 1971 sur le travail (et ses modifications ultérieures). Toutefois, la Loi du 17 mars 1987, ainsi que la Convention collective de travail n°42 prévoient des possibilités de dérogation, moyennant la conclusion d'accords entre interlocuteurs sociaux.

Le régime légal de travail à temps plein est défini par la Loi qui précise que la semaine de travail est de 38 heures, la journée de travail ne pouvant excéder 8 heures (régime de travail ordinaire). Le travail doit, sauf exception, être réalisé entre six heures et vingt heures.

Des heures supplémentaires (annuellement limitées à 65 ou 130 selon les dérogations) peuvent ainsi être prestées, mais moyennant un sursalaire et un repos compensatoire. Des horaires variables peuvent être également envisagés.

Dans certains secteurs, notamment ceux exposés à une forte concurrence internationale ou dont l'activité de production est continue, des régimes de travail dérogeant fortement au régime général ont été envisagés. Le tableau suivant en présente quelques exemples.

**Tableau 29. Systèmes de dérogation conventionnelle à la durée légale de travail**

<i>Travail en continu</i>	12 heures par jour et 50 heures par semaine ou 8 heures par jour et 56 heures par semaine
<i>Travail en équipe</i>	11 heures par jour et 50 heures par semaine
<i>Petite flexibilité</i>	Variabilité de la durée de travail de 2 heures par jour et de 5 heures par semaine, avec un maximum de 9 h de travail par jour et 45 heures par semaine
<i>Plus minus conto</i> (secteur automobile)	Variabilité de la durée de travail de 2 heures par jour et de 8 heures par semaine, avec un maximum de 10 h de travail par jour et 48 heures par semaine ; calcul de la durée hebdomadaire de travail moyenne sur une période de 6 ans
<i>Grande flexibilité</i>	Journée de 12 h et 84 heures par semaine ; 50 ou 56 heures dans le cas du travail continu

#### 5.2.1.2. Les formes de travail atypique

Le travail à temps partiel permet, par nature, une plus grande flexibilité des horaires que le travail à temps plein. Il est encadré par la Loi : les contrats doivent préciser le nombre d'heures à prester et leur nombre ne peut être inférieur au tiers d'un temps plein. Les heures réalisées en surplus sont considérées comme supplémentaires. Il est toutefois permis de calculer la durée du travail sur le trimestre. En outre, les plages horaires journalières ne peuvent être inférieures à trois heures. Les horaires peuvent être variables à condition d'être précisés par un règlement de travail et que le travailleur soit averti à l'avance de ses horaires<sup>178</sup>.

La flexibilité de ce type de contrat explique sans doute son usage plus important en Belgique que dans l'ensemble de l'UE en moyenne, comme l'indique le tableau suivant. En revanche, les salariés belges semblent davantage protégés que les autres salariés européens des prestations durant les heures asociales de travail<sup>179</sup>.

Il convient de noter l'évolution significative du travail à temps partiel au cours des dernières années (il représentait 15,4 % de l'emploi en 1995 pour 26,8 % actuellement), et la forte différence entre hommes et femmes (9,6 % de l'emploi masculin et 45,2 % de l'emploi féminin en 2013).

---

<sup>178</sup> Sur le travail à temps partiel, voir Deumer (2010).

<sup>179</sup> La notion d'*heures asociales* est utilisée par Eurostat ; elle recouvre les prestations de travail en soirée, de nuit et de weekend ainsi que le travail à pause.

**Tableau 30. Travail atypique (en % de l'emploi total en 2013)**

	Belgique	UE 27
Temps partiel	26,8	20,0
Contrat temporaire	8,1	13,7
Travaillent habituellement :		
le samedi	16,7	23,1
le dimanche	9,5	12,9
de nuit	3,0	6,6
en équipe	6,9	18,0
à domicile	4,3	2,5

Source : PNR 2008.

### 5.2.1.3. Le chômage temporaire

Le chômage temporaire peut aussi être considéré comme une formule de flexibilité, puisqu'il permet à l'entreprise d'ajuster le volume de main-d'œuvre en fonction de son carnet de commandes ou de circonstances particulières (cf. *infra*). Il a aussi été présenté comme un dispositif de sécurité du travail dans la mesure où les travailleurs qui tombent sous ce régime restent liés à leur entreprise. Comme le précisait le Programme national de réforme 2008, « *la Belgique connaît (...) un système de chômage temporaire, limité toutefois aux travailleurs ayant un statut d'ouvrier. Ce système permet aux entreprises de diminuer le nombre de travailleurs dans une période économiquement un peu moins favorable, sans toutefois rompre le contrat de travail. En 2007, ce système a été utilisé chaque mois pour 18.000 travailleurs en moyenne* » (PNR 2008-2010 : 102).

**Tableau 31. Chômage temporaire – Nombres mensuels moyens (2008)**

Motif	Hommes	Femmes	Total
Manque de travail	13.501	4.522	18.023
Intempéries	7.321	28	7.349
Incident technique	11	1	12
Autre*	2.562	1.551	4.095
<i>total</i>	<i>23.395</i>	<i>6.102</i>	<i>29.497</i>

Source : ONEM.

\* Force majeure, fermeture collective d'entreprise (vacances), grèves, etc.

Les organisations patronales ont depuis longtemps demandé, au nom de la sauvegarde de l'emploi, de pouvoir étendre le système aux employés. Le gouvernement fédéral a

permis, moyennant accord entre interlocuteurs sociaux, cette extension en 2009 dans le contexte particulier de crise économique et financière. Au moment de l'adoption de la mesure, celle-ci a été présentée comme provisoire et exceptionnelle. Elle a été prolongée avec les autres mesures de crise puis rendue permanente dans le cadre du projet d'accord interprofessionnel 2011-2012 amendé par le gouvernement Leterme.

Les données relatives au nombre total de personnes concernées et le nombre de jours d'indemnisation montrent l'importance du recours au chômage temporaire lors de la crise de 2008-2009<sup>180</sup>.

**Tableau 32. Chômage temporaire – nombre de personnes, journées indemnisées et coût**

	2007	2008	2009
Hommes	97.738	108.362	172.578
Femmes	22.211	26.375	38.287
Total	119.949	134.737	210.564
Nombre de jours	9.365.503	10.132.569	18.905.837
Coût total (Mio €)	381,4	430,6	1.053,0

Sources : ONEM et SPF Sécurité sociale.

### 5.2.2. Sécurité de l'emploi et du revenu

A côté des mesures de flexibilité, la Loi et les Conventions collectives de travail prévoient des dispositions visant à assurer la sécurité de l'emploi ou du revenu des travailleurs. Ainsi, le contrat à durée indéterminée est la norme d'emploi et certaines dispositions visent à limiter l'usage d'autres formes de relations contractuelles.

<sup>180</sup> Il serait intéressant d'étudier la capacité du système de chômage temporaire à sécuriser les parcours professionnels par le maintien de l'emploi dans le long terme. Une étude récente réalisée en France montre que les licenciements collectifs et les faillites sont plus nombreux dans les entreprises ayant recours au chômage partiel (Calavrezo et al., 2009). Pour les auteurs de l'étude, le chômage partiel français est donc davantage à concevoir comme un outil de flexibilité que comme un réel dispositif de sécurisation de l'emploi. Au moment où, sous des formes diverses, le dispositif a tendance à s'étendre en Belgique, notamment, aux employés, initier une réflexion sur les effets d'aubaine et le coût du dispositif ne serait pas inutile.

#### 5.2.2.1. Contrats à durée déterminée (CDD) et travail temporaire

Il est permis de conclure successivement jusqu'à quatre contrats à durée déterminée, mais chaque contrat doit porter sur une durée de trois mois au moins et l'ensemble ne peut excéder deux ans (sauf dérogation de l'inspection du travail). L'employeur doit avertir le travailleur en CDD des postes vacants dans l'entreprise. La rupture d'un CDD par l'une des parties donne lieu au paiement d'une indemnité égale à la rémunération de la période restante de travail (avec un plafond égal au double de l'indemnité qui serait payée dans le cas d'un CDI).

Quant au travail intérimaire, celui-ci n'est autorisé que dans des circonstances particulières : remplacement d'un travailleur absent, augmentation temporaire de travail, exécution de travaux exceptionnels (énumérés dans la législation et limités dans le temps). L'extension des motifs de recours à l'intérim est une revendication ancienne du monde patronal (cf. *infra*).

#### 5.2.2.2. Préavis de licenciement

La première des protections de l'emploi est sans doute l'encadrement des modalités de rupture du contrat. Les contrats à durée indéterminée peuvent être rompus moyennant un préavis dont la durée est fixée par la Loi. Jusqu'en 2014, les dispositions varient pour les employés et les ouvriers. Pour les premiers, la durée du préavis est égale à trois mois complétés par trois mois par période de cinq années d'ancienneté entamée. Pour les employés dont la rémunération est supérieure à 28.580 euros bruts/an, le préavis résulte de l'accord entre parties<sup>181</sup>. Le préavis des ouvriers est plus court. La Convention collective de travail (CCT n°75) fixe cette durée de 5 à 16 semaines selon l'ancienneté. Notons que des conventions sectorielles peuvent établir des règles plus favorables et que des procédures spécifiques s'appliquent en cas de licenciement collectif. Le contrat de travail peut aussi être rompu, et c'est souvent l'usage, moyennant une indemnité équivalente à la rémunération durant la durée du préavis. En Belgique, le préavis ne doit pas être motivé.

---

<sup>181</sup> La grille Claeys constitue une référence en la matière. Il s'agit d'une méthode de calcul élaborée par un cabinet d'avocats et publiée au *Journal des tribunaux* le 10.02.2004.

Notons par ailleurs que certaines catégories de travailleurs sont protégées contre le licenciement. Ils bénéficient d'une protection particulière (indemnité plus élevée) en raison de leur état de santé, ou pour garantir leur indépendance à l'égard de l'employeur. Il s'agit notamment des travailleuses enceintes, des travailleurs-euses en congé parental ou de maternité, bénéficiant d'un congé politique, en congé éducation, etc. Les conseillers en prévention et les délégués syndicaux bénéficient aussi d'une protection particulière.

Le projet d'accord interprofessionnel 2011-2012 amendé par le gouvernement Leterme a prévu un rapprochement des statuts ouvrier et employé qui se concrétise notamment par une indemnité de préavis plus élevée pour les ouvriers, à charge de l'ONEM, et une réduction des durées de préavis pour les employés<sup>182</sup>. A partir de 2014, les statuts ouvrier et employé sont harmonisés, les distinctions en termes de préavis sont supprimées.

#### 5.2.2.3. *Maintien du pouvoir d'achat*

Bien que rarement évoqué dans le cadre des discussions sur la flexicurité, l'indexation automatique des salaires mais constitue une protection contre la perte du pouvoir d'achat liée à l'inflation (cf. *supra*).

#### 5.2.2.4. *Indemnisation du chômage*

Enfin, lorsque le travailleur a perdu son emploi, l'allocation de remplacement constitue une dernière voie de sécurisation. En Belgique, le taux de remplacement de l'allocation de chômage est relativement faible<sup>183</sup>. En revanche, l'octroi d'allocation n'est pas, sous

---

<sup>182</sup> Pour les contrats entrés en vigueur après le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la durée de préavis de licenciement des ouvriers prévue par la CCT 75 sera multipliée par un coefficient de 1,15 (portant ainsi les délais de préavis de 28 jours minimum à 129 jours maximum). En ce qui concerne les employés, les durées de préavis sont multipliées par un coefficient de 0,97 (c'est-à-dire diminuées de 3 %) pour les travailleurs gagnant entre 30.535 et 61.071 euros bruts par an. Pour les employés dont le salaire est supérieur à ce montant, les modalités de préavis peuvent être définies conventionnellement. A défaut, elles sont identiques à celles des employés gagnant moins de 61.071 euros.

<sup>183</sup> Le taux de remplacement brut (entre le salaire brut et la première allocation brute d'un chef de famille avec 2 enfants) est de 60 % en Belgique. Elle est dans les pays voisins de 57 % en France, 67 % en Allemagne, 75 % aux Pays-Bas et 80% au Luxembourg (source : OCDE).

condition de témoignage de recherche d'emploi, limité dans le temps. Les débats actuels autour de l'allocation de chômage sont évoqués dans les chapitres suivants<sup>184</sup>.

#### *5.2.2.5. Droit à la formation*

Il convient encore de mentionner l'existence, via le système du Congé éducation payé, d'un droit à la formation (de 80 à 120 heures, selon le type de formation). Il s'agit d'un élément supposé, dans une perspective de flexicurité, sécuriser les parcours dans la mesure où l'accroissement des compétences peut constituer un atout en cas de recherche d'un nouvel emploi. Il permet aussi d'adapter les compétences des travailleurs aux changements technologiques ou organisationnels au sein de l'entreprise.

#### *5.2.2.6. Crédit-temps*

Enfin, le système du crédit-temps accorde aux travailleurs le droit de suspendre totalement ou à temps partiel (mi-temps ou 1/5 temps) leur contrat de travail pour une période déterminée (trois mois au moins et l'équivalent d'un an sur la carrière). Une allocation est octroyée pour compenser la perte de revenus (de 427 à 569 € pour une interruption à temps plein<sup>185</sup>). Des aménagements spécifiques sont prévus pour les plus de 50 ans. Ce dispositif, qui vise à concilier vie privée et vie professionnelle, est organisé par la CCT n°77bis ; il peut être étendu par des conventions sectorielles.

#### *5.2.2.7. Quelles transitions professionnelles ?*

A l'occasion des débats sur la flexicurité, la souplesse du marché du travail danois est souvent mise en exergue. Il est ainsi fréquemment indiqué, sans que les sources et les modes de calculs soient d'ailleurs clairement explicités, qu'un quart des travailleurs danois environ changent d'emploi chaque année. Ce chiffre vient en appui de la thèse selon laquelle l'enjeu essentiel aujourd'hui n'est plus de protéger l'emploi mais, au contraire, de s'assurer de transitions satisfaisantes entre les emplois.

---

<sup>184</sup>On se rapportera utilement à plusieurs *Courriers hebdomadaires* du CRISP consacrés à l'évolution du chômage et de sa réglementation en Belgique, et en particulier à Palsterman (2003).

<sup>185</sup> Montant de l'indemnité au 1.1.2008.



Que savons-nous des transitions en Belgique ? Il s'agit d'un sujet finalement peu étudié, qui demande des analyses de type longitudinal. Quelques travaux nous apportent cependant des enseignements intéressants. L'évocation ci-dessous n'a pas la prétention de l'exhaustivité.

Rappelons que l'on entend par transition tout changement d'état professionnel : passage d'un emploi à un autre, de l'emploi au chômage, du chômage à l'emploi, de l'inactivité (p.ex. études) à l'emploi, de l'emploi à l'inactivité, etc.

Une étude de la Banque nationale (Heuse, Saks, 2009), réalisée à partir des données du Bilan social pour les années 1998 à 2006, fournit des informations sur les taux de création et de destruction des emplois, ainsi qu'un indicateur de « taux de réallocation de l'emploi » dans le secteur privé.

Les auteurs estiment le taux de création d'emploi à 8,8 % et le taux de destruction d'emploi à 7,2 % sur la période considérée, soit au total un taux de réallocation d'emploi de 16,1 %. Le taux de création étant supérieur au taux de destruction d'emploi, on observe sur la période considérée un taux de création net annuel moyen d'emplois de 1,6 %. Ces taux varient évidemment en fonction de la conjoncture économique. Ainsi par exemple, au cours de l'année 2000, où la conjoncture était favorable, ces trois taux atteignaient respectivement 10,7 %, 6,7 % et 4,0 %, alors qu'au cours des années 2002 et 2003 les taux de créations d'emplois s'avéraient inférieurs aux taux de destructions d'emplois, entraînant un taux de création net négatif<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Si cette étude nous informe de l'ampleur des destructions et créations d'emplois, d'autres travaux s'intéressent aux individus qui ont à vivre les transitions. On trouvera en annexe une présentation de différents travaux présentant des expériences locales de flexicurité (Donnay et Xauflair, 2005) et des analyses de trajectoires professionnelles de demandeurs d'emploi ou de travailleurs (Cardelli, Nibona, 2004 ; Conter, Veinstein, 2008).

## 6. LA PRESSION ADAPTATIVE : LES RECOMMANDATIONS EUROPÉENNES ADRESSÉES À LA BELGIQUE

Le contexte socio-économique et les orientations politiques évoquées ci-dessus présentent certaines contradictions avec le cœur du message européen en matière d'emploi. Ce décalage conduit à une pression adaptative exercée sur l'État membre. Celle-ci est exercée à travers un discours, des comparaisons de pratiques ou d'indicateurs de résultats - qui produisent des effets de socialisation - mais aussi et surtout à travers les recommandations, devenues plus contraignantes depuis 2011, qui mettent explicitement en évidence les manquements ou les progrès à accomplir par l'État (et ses régions dans le cas de la Belgique).

### 6.1. *L'évolution du contenu du message*

Depuis le dépôt du premier plan d'action national pour l'emploi en 1998, une analyse de la situation du marché du travail et des recommandations sont adressées chaque année aux États<sup>187</sup>.

La première « fiche nationale » établie par la Commission sur la base du PAN 1998 met en évidence les principaux handicaps du marché du travail belge et énonce quelques principes qui seront rappelés au cours des analyses successives. La Commission souligne d'emblée que « *le marché du travail belge se caractérise par la persistance de son taux élevé de chômage de longue durée et par un taux d'emploi relativement bas. Les mesures de garantie de revenu occupent depuis longtemps une place prépondérante dans les politiques du marché du travail* » (Commission européenne, 1998 : 63). Notons que selon les indicateurs fournis par la Commission à l'époque, le taux de chômage de longue durée s'élevait à 5,4 % en Belgique pour 5,2 % en moyenne UE. Le taux de chômage global (9,2 %) était pour sa part de 1,5 p.p. inférieur à la moyenne européenne.

---

<sup>187</sup> Comme on l'a noté dans la partie II, les propositions de recommandations de la Commission en 1998 n'ont pas été approuvées par le Conseil et il n'y a pas eu de recommandation en 2005 au moment de la révision de la stratégie de Lisbonne ni en 2010 au moment de la mise en place de la nouvelle stratégie Europe 2020 et de la longue période de formation du gouvernement fédéral belge.

Le taux d'emploi était en revanche de 57,3 % pour 60,5 % en UE<sup>188</sup>. Exprimé en équivalent temps plein, le taux d'emploi belge est supérieur à la moyenne européenne en 1999.

Le message principal de la Commission porte sur le renforcement de l'activation des politiques de l'emploi ; il indique qu'un transfert des dépenses d'indemnisation du chômage vers d'autres mesures est possible : *« les deux-tiers des ressources destinées aux politiques du marché du travail étant affectés à des programmes de garantie de revenu, il est possible de procéder à une restructuration substantielle des dépenses au profit de mesures plus actives »*. Il y a lieu de souligner ici le ton particulièrement prudent de la Commission. On verra que, plus tard, le message sera bien plus prescriptif.

L'activation des politiques de l'emploi au niveau fédéral et dans les régions constitue cependant déjà une réalité avant l'apparition de la SEE. Il s'agit d'un élément important qui nuance les analyses en termes d'impact de la SEE qui attribuent souvent à celle-ci la responsabilité d'un tournant de l'activation. Cette évolution est actée par la Commission : *« l'orientation vers une politique plus active, déjà amorcée avant le PAN, a été renforcée par la mise en œuvre de la stratégie de Luxembourg »* (Idem).

Les indicateurs mentionnés dans les lignes directrices SEE sont mobilisés dès l'origine par la Commission en appui de son argumentaire : *« la Belgique devrait atteindre à peu près le taux d'activation de 20 % fixé comme objectif. A cet effet, elle compte sur le renforcement de mesures existantes. Les dépenses supplémentaires requises par la mise en œuvre du PAN sont estimées à 1.500 Mécus ou 0,7 % du PIB. En fait, le chemin à parcourir pour atteindre les objectifs chiffrés dans les lignes directrices est encore long (...) Il n'y a pas de véritable réorientation en faveur de la prévention du chômage de longue durée des adultes. Ceux-ci ne bénéficient pas automatiquement d'un suivi de la part des services de l'emploi pendant leur première année de chômage »* (Idem).

Notons enfin que la Commission a perçu la complexité des structures institutionnelles de la Belgique ; elle insiste d'ailleurs sur l'importance de la coordination des politiques de l'emploi. Ceci donnera, nous le verrons plus loin l'occasion au niveau fédéral de réaffirmer son rôle en matière de politique de l'emploi alors qu'une grande part de ses

---

<sup>188</sup> On trouvera en annexe un ensemble de tableaux reprenant les principaux indicateurs utilisés dans le cadre de la SEE.

compétences ont été transférées aux régions : *« toute évaluation du PAN belge doit indiscutablement se faire dans le contexte de la structure fédérale belge. Pour la mise en œuvre des lignes directrices, l'État fédéral, les Régions et Communautés agissent chacun dans leur sphère de compétence avec une pleine autonomie. D'où un grand nombre de mesures et certaines différences dans le choix de politiques. Une bonne coordination est essentielle, faute de quoi cette complexité institutionnelle pourrait devenir une faiblesse »* (Idem). Elle ne manque pas de faire référence dans son analyse à certaines mesures mises en œuvre par les régions, même si selon les termes du Traité d'Amsterdam, son message s'adresse à l'État membre : *« En Wallonie, le développement du concept de parcours d'insertion et le programme de transition professionnelle constituent des mesures qui répondent pleinement aux objectifs de stratégie active du marché du travail »* (Idem : 65). La Commission souligne enfin la place importante jouée par les partenaires sociaux, en indiquant qu'ils ont été *« associés à la préparation du PAN »* (Idem).

C'est sur la base du rapport conjoint pour l'emploi 1999 (décembre) que sont adoptées les premières recommandations officielles aux États dans le cadre de la SEE. Les propositions de recommandations 1999 adressées à la Belgique portent sur quatre thèmes :

- Le renforcement des politiques préventives : *« la Belgique devrait en particulier se conformer complètement aux lignes directrices 1 et 2 et offrir aux chômeurs jeunes et adultes des mesures de capacité d'insertion professionnelle efficaces avant les seuils de 6 et 12 mois respectivement »* ;
- *« Examiner en profondeur les facteurs dissuasifs du système d'imposition et d'indemnisation qui pourraient décourager la participation au marché du travail, en particulier pour les femmes et les travailleurs âgés. La Belgique devrait en particulier reconsidérer les politiques actuelles favorisant les préretraites, envisager des choix politiques évitant que les travailleurs ne quittent trop tôt le marché du travail et promouvoir l'emploi des personnes âgées »* ;
- Mettre en œuvre des stratégies (réglementaires, fiscales) pour favoriser les créations d'emploi dans le secteur tertiaire ;
- *« Renforcer la coopération entre les différentes autorités appliquant le PAN »* (CE, 1999).

Ces propositions de recommandations formulées en septembre 1999 sont adoptées par le Conseil en février 2000. Seuls quelques éléments de formulation sont aménagés (« travailleurs âgés » au lieu de « personnes âgées », par exemple).

On peut ensuite distinguer trois cycles de recommandations (2001-2004 ; 2006-2009 ; 2011-2013) au cours desquels le message restera stable. L'on se situe ici dans la même perspective que celle des lignes directrices : les changements attendus sont supposés prendre du temps, il faut de la permanence dans le message politique.

Les recommandations successives adressées à la Belgique au cours des années 2001 à 2004 intègrent trois thèmes nouveaux, qui sont répétés, avec des intensités et des formulations variables (cf. *infra*) jusqu'en 2013. Il s'agit du vieillissement actif, du coût du travail, et de la mobilité de la main-d'œuvre.

Le thème du travail des âgés est très conflictuel en Belgique. C'est aussi un sujet sur lequel la stratégie européenne pour l'emploi a une grande influence dans les discours et réformes nationaux. Comme on le lira plus loin, la réforme des systèmes de préretraites conduira à une grève générale en 2004. Il s'agit aussi du thème qui suscitera une mobilisation forte des responsables politiques belges afin d'amender la recommandation européenne (Conter, 2012a ; cf. *infra*).

La nécessité de baisser le coût du travail pour les employeurs apparaît dans les recommandations en 2001. Il s'agira au départ de réduire la pression fiscale sur le travail, puis de repenser les mécanismes de formation des salaires. Cette recommandation s'inscrit en cohérence avec le discours économique de l'UE et celui de la BCE (Dufresne, 2012).

Le thème de la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre, et en particulier des chômeurs, questionne la Commission depuis les origines de la SEE. Face à l'importance du chômage dans certaines régions de Wallonie et quartiers de Bruxelles, d'une part, et aux besoins - voire pénuries - de main-d'œuvre dans certaines sous-régions flamandes (aéroport de Zaventem, périphérie bruxelloises, province de Flandre occidentale), d'autre part, les autorités européennes ont promu l'échange d'information entre services publics de l'emploi des trois régions et l'encouragement de la mobilité au-delà de la frontière linguistique.

En 2001 et 2002, le thème des pénuries de main-d'œuvre fait son apparition dans les lignes directrices. Au tournant de la décennie, les entreprises ont déclaré avoir beaucoup de difficulté à recruter. Ce phénomène a été traduit, tant au niveau européen que national, en termes de pénurie de main-d'œuvre et d'inadéquation du système éducatif, alors que les causes objectives sont bien plus complexes (Conter, 2002). A partir de 2002, avec la dégradation du contexte économique international, le thème a perdu de son actualité. Il n'apparaît plus dans les recommandations, même s'il reste explicitement présent dans les lignes directrices jusqu'en 2010.

En 2002, apparaît la recommandation de concilier une flexibilité croissante de l'emploi avec la sécurité. A partir de 2006, la recommandation utilise la notion de flexicurité, devenue très en vogue dans les débats européens (cf. *supra*).

Au cours du cycle 2006-2010, qui suit la révision de la stratégie de Lisbonne, le nombre de recommandations relatives à l'emploi adressées à la Belgique est plus limité. Ces recommandations s'intègrent aux recommandations relatives à la stratégie pour la croissance et à l'emploi. Réduites en nombre, les recommandations sont, comme les lignes directrices, plus denses et touchent à un nombre plus large de sujets.

Les recommandations 2007 et 2008<sup>189</sup> sont sensiblement les mêmes. Elles s'inscrivent dans la continuité des précédentes en actant certaines réformes réalisées en 2004 et 2005 (plan d'accompagnement des chômeurs et Loi sur la solidarité entre les générations). Les recommandations sont formulées en termes de « poursuite des efforts ».

Les recommandations 2008 sont formulées comme suit : « *il est recommandé que la Belgique:*

— *poursuive ses efforts visant à réduire davantage la charge fiscale sur le travail afin de se rapprocher de la moyenne des pays voisins, notamment par le biais d'une diminution de la charge fiscale pesant sur les travailleurs peu qualifiés, tout en renforçant l'assainissement budgétaire,*

---

<sup>189</sup> En raison de la révision du processus de Lisbonne en 2005-2006, le calendrier européen est quelque peu bousculé. L'analyse des programmes nationaux de réforme (rapport conjoint pour l'emploi 2006-2007) est publiée en décembre 2006 par la Commission et approuvée en février par le Conseil. Il n'y a donc pas de recommandation en 2006.

— renforce les mesures visant à améliorer les performances du marché du travail belge au moyen d'une stratégie globale, conforme à une approche intégrée en termes de «flexicurité», afin d'accroître la participation au marché du travail, d'atténuer les disparités régionales et d'intensifier la participation à la formation tout au long de la vie.

En outre, il est important que la Belgique concentre ses efforts sur les objectifs suivants: (...) poursuite de la mise en œuvre des mesures visant à accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés et des groupes vulnérables, contrôle de l'incidence de ces mesures et, le cas échéant, adoption d'autres mesures d'activation » (CE, 2007b).

En 2009, le nombre de recommandations est réduit à deux. La première porte toujours sur le coût du travail et la seconde intègre divers objets dans la perspective de la flexicurité : il est recommandé que la Belgique, « dans le cadre d'une approche intégrée en matière de «flexicurité», accélère la mise en œuvre des mesures coordonnées des pouvoirs publics qui accroissent l'efficacité du marché du travail, revoie le système des allocations de chômage de façon à faciliter le retour rapide des chômeurs sur le marché du travail, accroisse la participation au marché du travail (en particulier des travailleurs âgés et des personnes issues de l'immigration), réduise les disparités régionales et augmente la participation à l'éducation et la formation tout au long de la vie dans toutes les régions » (Conseil de l'Union européenne, 2009).

A partir de 2011, et dans la foulée des décisions relatives à la nouvelle gouvernance économique (cf. *supra*), les États membres concernés se voient adresser, à côté des recommandations spécifiques à chaque pays, des recommandations communes aux membres de la zone euro. Ces recommandations portent sur le respect de la discipline budgétaire, le contrôle du système financier, la libéralisation accrue du secteur des services, mais aussi à deux thèmes qui concernent directement le domaine de la politique de l'emploi : celui du coût du travail et celui de l'âge de départ à la retraite. Les États dont la monnaie est l'euro doivent « engager des réformes de leurs systèmes de sécurité sociale qui garantissent la viabilité budgétaire en tenant dûment compte de l'adéquation des pensions de retraite et des prestations sociales, notamment en adaptant les systèmes de retraite à la situation démographique nationale ;



*poursuivre les réformes fiscales qui donnent la priorité aux sources d'imposition favorables à la croissance sans compromettre le niveau global des recettes fiscales, notamment en réduisant la charge fiscale sur le travail pour le rendre plus intéressant financièrement; dans le cadre de la réduction des dépenses publiques, préserver les postes favorisant la croissance tels que les dépenses en matière de recherche et développement, d'éducation et d'efficacité énergétique; le cas échéant, adapter les dispositifs de fixation des salaires et les mécanismes d'indexation en concertation avec les partenaires sociaux, de façon à aligner l'évolution des salaires sur celle de la productivité et de la compétitivité » (Conseil de l'Union européenne, 2011a).*

Ces recommandations, qui ne peuvent pas être discutées par les ministres de l'emploi (cf. *infra*), ont été fortement contestées, notamment lors de la présidence belge de l'Union en 2011 (Conter, 2012a). L'année suivante, la recommandation aux États de l'eurozone sera plus générale<sup>190</sup>.

Les recommandations spécifiques adressées à la Belgique en 2011, 2012 et 2013 portent encore sur les trois thèmes principaux que sont le coût du travail, la fin de carrière et l'activation.

Depuis 2009, en raison des crises économique et des finances publiques, les recommandations européennes, intégrées dans le cadre d'Europe 2020, mettront davantage l'accent sur le retour à l'équilibre budgétaire. Ainsi, si une priorité est toujours placée sur l'activation, c'est davantage à travers les mécanismes de contrôle et de réduction des allocations de chômage que l'objectif doit être poursuivi. Il n'est plus fait mention de l'offre de services à l'ensemble des chômeurs endéans les 4 ou 12 mois de chômage. De même, les réformes des systèmes de retraites doivent contribuer à l'équilibre des finances publiques. La réduction du coût du travail doit se faire également dans le cadre de l'assainissement budgétaire.

Ces recommandations sont plus précises que par le passé ; elles donnent lieu à un travail politique de contestation et de négociation (cf. *infra*).

---

<sup>190</sup> Il s'agira pour les États concernés de mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires au respect des recommandations spécifiques aux États.



**Tableau 33. Thèmes des recommandations européennes adressées à la Belgique (1999-2013)**

Objet	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Renforcement des politiques préventives (activation des jeunes et chômeurs adultes avant 6 ou 12 mois de chômage)	X	X	X	X	X		X	X						
Revoir le système d'indemnisation afin de favoriser le maintien à l'emploi des travailleurs âgés, augmenter le taux d'emploi	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	
Favoriser les créations d'emplois dans le secteur des services	X													
Renforcer la coopération des différentes entités pour la mise en œuvre du PAN	X	X												
Réduire la pression fiscale sur le travail, encourager les travailleurs à accepter un emploi et les employeurs à recruter		X	X	X	X		X	X	X					X
Adopter une stratégie de formation tout au long de la vie, prévenir les pénuries de qualification		X	X				X	X	X		X	X	X	X
Concilier flexibilité accrue et sécurité sur le marché du travail			X				X	X	X					
Améliorer la mobilité de la main-d'œuvre entre régions, diffusion d'informations sur le marché du travail, réduire les disparités régionales			X	X	X		X	X	X					
Mieux anticiper et accompagner les restructurations d'entreprises					X		X							
Fournir les incitations appropriées à la recherche d'emploi					X		X							X
Dégressivité des allocations de chômage											X	X	X	
Revoir le système de négociation et d'indexation des salaires											X	X	X	X
Élévation de l'âge réel / légal de la retraite											X	X	X	X
<i>Nombre de recommandations liées à l'emploi</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	

## 6.2. *La rudesse et la précision croissantes du propos*

Comme on l'a indiqué dans la partie II à propos des lignes directrices pour l'emploi, la formulation du message européen a significativement évolué au cours des 15 années d'existence de la SEE. Le discours est devenu plus prescriptif et les recommandations sont devenues plus précises sur le type de réforme à conduire.

Au-delà de la sémantique, cette évolution est remarquable dans la mesure où elle traduit une mainmise croissante de la Commission sur un processus qui était à l'origine essentiellement de nature intergouvernementale. Elle constitue aussi une rupture avec les principes de la méthode ouverte de coordination qui prévoit une définition commune des objectifs des politiques et garantit la souveraineté des États dans le choix des moyens à mettre en œuvre.

Le texte introductif de la décision relative aux recommandations (« les considérants ») a rapidement évolué dans ce sens. Alors qu'en 2000, le Conseil considère qu'« *il convient de respecter les compétences des États membres lorsque l'on cherche à compléter les actions qu'ils entreprennent en vue de parvenir à un niveau élevé d'emploi* », la version 2003 considère qu'« *il convient que les États membres suivent la présente recommandation d'une manière qui soit compatible avec les grandes orientations des politiques économiques* ».

La précision des recommandations a été croissante. Au milieu des années 2000, de premières références à des instruments particuliers apparaissent dans le texte. Ainsi, en matière de formation professionnelle, alors que les premières recommandations adressées en 2000 portaient sur la nécessité de développer une « *stratégie globale de formation toute la vie* », la version de 2004 se réfère aux accords entre interlocuteurs sociaux prévoyant de consacrer une part de la masse salariale à la formation des travailleurs. Il est en effet prescrit d'« *assurer le suivi des accords interprofessionnels ayant pour but d'augmenter la participation des travailleurs à la formation, en accordant une attention particulière aux personnes peu qualifiées* ».

Les évolutions du prescrit dans les domaines des fins de carrière, du chômage et du coût du travail sont plus marquées. Alors qu'en 2000, les recommandations indiquaient que la Belgique « *est invitée à examiner en profondeur les facteurs dissuasifs du système d'imposition et d'indemnisation qui pourraient décourager la participation au marché du travail* » et à « *reconsidérer les politiques actuelles favorisant les préretraites* », en 2004, la Belgique n'est plus « *invitée à* » mais « *devrait dès maintenant et en priorité (...) développer une stratégie*

*globale de vieillissement actif, l'accès à la formation continue, la promotion de formes flexibles de travail et une procédure efficace de recherche d'emploi pour les travailleurs âgés au chômage, ce qui requiert notamment de réduire résolument le recours aux régimes de retraite anticipée ».*

Dans des recommandations plus récentes (2013), les questions de l'âge légal de la retraite et des dépenses de soins de santé sont mises en évidence. Le Conseil recommande ainsi que la Belgique s'attache *« à accentuer ses efforts pour combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite, notamment en réalisant rapidement la suppression progressive des systèmes de départ anticipé; à appuyer les réformes des systèmes de sécurité sociale des personnes âgées par des mesures de soutien à l'emploi et par des réformes du marché du travail propices au vieillissement actif; à hâter l'adoption d'une décision visant à lier l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie; à continuer d'améliorer le rapport coût/efficacité des dépenses publiques dans le domaine des soins de longue durée en institution ».*

En matière de chômage, le Conseil recommandait en 2000 de *« renforcer les politiques préventives en prenant des mesures précoces axées sur les besoins individuels »* et d'*« examiner de manière plus approfondie l'effet dissuasif de la fiscalité et des prestations sociales sur la participation au marché du travail »*. En 2004, il ne s'agit plus d'examiner l'efficacité du système de sécurité sociale mais de *« fournir les incitations appropriées à la recherche d'un emploi en modifiant les conditions auxquelles est subordonné l'octroi des prestations »*. En 2009, le prescrit est plus liminaire : il est recommandé que la Belgique *« revoie le système des allocations de chômage de façon à faciliter le retour rapide des chômeurs sur le marché du travail »*.

Les recommandations en 2011 indiquent clairement le sens attendu de la révision du système de chômage ; elles appuient le principe de dégressivité des allocations : *« mettre en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité »*.

S'agissant du coût du travail enfin, on passe également d'une formulation très générale en 2001 (*« poursuivre et surveiller attentivement les mesures destinées à réduire la pression fiscale sur le travail »*) à un propos plus précis qui s'inscrit dans la préoccupation de l'équilibre des comptes publics en 2009 : *« réduire encore la charge fiscale sur le travail, en particulier en diminuant les prélèvements fiscaux pour les travailleurs à bas revenus, tout en veillant à restreindre davantage les dépenses à moyen terme, de façon à contribuer à l'assainissement budgétaire »*.

Mais à partir de 2011, la recommandation devient plus précise encore et remet en cause plusieurs institutions ou acquis sociaux qui constituent des éléments essentiels du modèle belge de relations sociales : l'indexation des salaires, la liberté de négociation des interlocuteurs sociaux et la centralisation (interprofessionnelle et nationale) de la négociation salariale. En effet, la recommandation 2011 est formulée comme suit : *« prendre des mesures afin de réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires, afin d'assurer que l'évolution des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité »*. A la demande de la Belgique, le Conseil n'a pas adopté l'ensemble de la recommandation rédigée par la Commission qui était plus précise encore dans les moyens à mettre en œuvre puisque le système de négociation salariale devait être réformé *« i) en veillant à la mise en œuvre des mécanismes de correction ex post prévus dans la « norme salariale » et en encourageant la conclusion d'accords globaux afin d'améliorer la compétitivité-coût et ii) en facilitant le recours aux clauses dérogatoires aux conventions collectives sectorielles afin de mieux aligner la croissance des salaires sur l'évolution de la productivité du travail au niveau local »*.

En 2013, cependant, la Commission a maintenu son message et sa recommandation a été adoptée par le Conseil. Il est ainsi recommandé à la Belgique de *« poursuivre les efforts engagés pour réformer le système de fixation des salaires, y compris l'indexation; à faire en sorte, en particulier par des mesures structurelles, en concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales, que le système de fixation des salaires réagisse à l'évolution de la productivité, qu'il reflète les différences de productivité et de situation sur le marché du travail au niveau local, et qu'il prévoie des corrections automatiques lorsque l'évolution des salaires nuit à la compétitivité-coût »*.

Enfin, outre la précision du prescrit, les recommandations se caractérisent par une place plus importante dans la SEE. Au cours des exercices de suivi, c'est davantage la mise en œuvre des recommandations que celle des lignes directrices qui se trouve au cœur des discussions. De plus, les dernières recommandations introduisent une limite de temps. Il est en effet recommandé que l'État membre mette en œuvre *« au cours de la période 2011-2012 »* ou *« de la période 2013-2014 »* les mesures indiquées. Dans les faits, cela signifie endéans les 18 mois. On a affaire à une accélération du processus initié en 2005 qui prévoyait un programme de réforme annonçant les mesures envisagées, auquel succédaient les années suivantes des PNR de suivi de la mise en œuvre avant un rapport qui porterait sur l'évaluation des résultats.

Un membre du Comité de l'emploi résume la nouvelle philosophie du semestre européen comme suit :

*« Mr. De Brouwer [directeur à la DG Emploi] l'a souvent répété : il nous faut des actions dans 12 à 18 mois et de l'impact, pas des discours du type « il faut envisager des réformes ». Il était très sec (...). La Commission veut donc des actions dans les 12 à 18 mois, elle l'a répété au moins dix fois, et avec des informations sur la mise en œuvre. Au semestre européen suit le semestre national de mise en œuvre. Et si tu ne vas pas dans la direction, tu vas avoir mal ! ».*

Entretien, membre de l'EMCO, avril 2011.

La SEE s'inscrit désormais dans une gouvernance plus contraignante qui permet à la commission d'exercer la menace de sanctions. Le contenu des recommandations est devenu plus précis et incisif ; il appelle à des usages de la part des acteurs domestiques. Les chapitres suivants s'intéressent aux usages des lignes directrices, recommandations et autres éléments du processus SEE par les acteurs belges et wallons, ainsi qu'à l'évolution de ces usages au cours de la période étudiée.

## **Chapitre 5 :**

# ***Transformations procédurales et effets cognitifs de la SEE***

### **INTRODUCTION**

La SEE conduit à des transformations procédurales (agenda, manières de faire, indicateurs,...) dans les États. Ces transformations peuvent découler d'obligations (délégation à l'EMCO, rédaction PNR, calcul d'indicateurs,...) ou être choisies (importation des indicateurs européens dans des politiques nationales).

Ce chapitre commence par une description de ces changements formels [point 1]. Il s'agit ensuite de se poser la question de l'influence cognitive de la SEE. Par-delà les procédures, peut-on détecter des influences de la SEE sur la façon de penser les politiques ? Ces influences cognitives sont recherchées en deux étapes [point 2] : quels sont les termes des débats actuels sur l'emploi qui sont affectés par la SEE ? On s'appuie ici sur les entretiens auprès des acteurs [2.1]. Ensuite, on examine les documents de consensus que constituent les accords de gouvernement, d'une part, et quelques accords entre interlocuteurs sociaux d'autre part [2.2].

Ceci nous permettra de préciser quel est aujourd'hui le référentiel de la politique de l'emploi en Wallonie et de distinguer, au sein de ce référentiel (qui est par définition hybride), les éléments issus d'un héritage social-démocrate wallon et ceux transmis par la SEE [point 3].

Un référentiel n'existe qu'à travers des acteurs qui élaborent, mettent en œuvre ou contestent des politiques. Pour expliquer l'eupéanisation du référentiel wallon, nous proposons une première explication qui repose sur la socialisation politique des acteurs [point 4]. Pour ce faire, nous nous appuyons sur la grille de Dubar (2006) présentée dans la partie théorique (cf. *supra*) et nous montrons que les cinq conditions qu'il présente comme nécessaires au « changement de monde » sont réunies [4.1]. Nous illustrons le propos à l'aide de notre observation (participante) de rencontres bilatérales entre les autorités politiques belges et la Commission européenne autour du PNR et des recommandations.

## 1. TRANSFORMATIONS PROCÉDURALES

La stratégie européenne pour l'emploi a des effets en termes de structures et de manière de conduire les politiques publiques. A la suite notamment de Barbier (2004a), nous qualifions ces effets de transformations « procédurales ». Elles concernent l'agenda politique, les procédures de décision et de concertation et les acteurs qui y participent. Certaines de ces transformations sont contraintes. Il est ainsi nécessaire de désigner une délégation à l'EMCO, de rédiger un Plan d'action national et de calculer des indicateurs.

D'autres transformations, en revanche, découlent d'un choix des autorités. Elles relèvent du transfert de politique voire de mimétisme institutionnel. Des méthodes de gouvernance propres à la SEE (adoption d'objectifs quantifiés, indicateurs de réalisation, évaluation) peuvent ainsi être importées dans des politiques régionales ou nationales.

### 1.1. *Structures formelles et informelles de mise en œuvre du processus SEE*

L'ensemble des activités politico-administratives associées à la SEE (rédaction d'un rapport annuel, négociation de textes, de lignes directrices, établissement d'indicateurs) suppose la mise en place de groupes de travail et de procédures formels. En outre, pour associer d'autres acteurs ou pour assurer des coordinations, des structures plus informelles peuvent s'ajouter aux premières.

#### 1.1.1. *Le processus SEE en amont du Comité de l'emploi*

La participation belge à la SEE a été organisée, dès son origine, en vertu de l'accord de coopération entre État et régions organisant la représentation internationale du pays (voir chapitre précédent). Lors de la création du comité de l'emploi (EMCO) en 2000, les deux membres désignés pour représenter la Belgique (et leurs suppléants) sont issus du ministère fédéral de l'emploi. La délégation associe presque en permanence la direction du ministère (aujourd'hui le SPF) et le service d'études. A côté de cette désignation formelle, des rencontres préparatoires sont organisées de façon systématique avec les communautés et les régions, d'une part, et avec les interlocuteurs sociaux, d'autre part. Cette double implication est nécessaire (et s'impose comme une évidence pour l'ensemble des acteurs rencontrés) en raison de la

répartition des compétences et de la place de la concertation sociale dans la décision en Belgique, même si le rythme des réunions de l'EMCO (une fois par mois lors des premières années) ne facilite pas la pratique d'une concertation systématique. Comme l'exprimait en 2000 le secrétaire général du Ministère de l'emploi, *« même si des contacts ont lieu, toutes les concertations nécessaires avec toutes les administrations fédérales, communautaires et régionales compétentes, et tous les cabinets ministériels, pour dégager, avant chaque réunion, une position commune à la Belgique, ne peuvent intervenir systématiquement dans les délais requis et en y consacrant toute l'énergie nécessaire. S'ajoutent encore à la liste des indispensables concertations, celle avec les partenaires sociaux, dont il conviendrait de sonder, à certains moments, la sensibilité sur des questions plus délicates »* (Jadot, 2000 : 23).

Un premier groupe de travail réunissant les représentants des ministres de l'emploi, parfois accompagnés d'experts des SPE ou de l'administration, assure un partage d'informations entre les entités politiques fédérale et régionales. Les réunions sont systématiques mais l'implication des régions varie selon l'agenda et les personnalités des représentants. La Wallonie est représentée par le cabinet du ministre de l'emploi et le service relations internationales du FOREM<sup>191</sup>.

Il est à noter que peu d'oppositions se manifestent entre régions sur les politiques européennes. La position de la Belgique est construite sur un consensus interne assez aisé de défense d'un « modèle belge de concertation, d'emploi et de protection sociale ».

Ces travaux de l'EMCO sont parfois préparés ou suivis au sein de groupes informels créés en fonction de l'appartenance politique des cabinets impliqués. Ainsi, lors des premières années de la SEE, l'ensemble des ministres de l'emploi et de la formation dans les régions et au fédéral appartenaient à la même famille politique. Des coordinations thématiques ont été organisées entre ceux-ci, parfois avec quelques fonctionnaires mandataires.

*« Systématiquement, avant chaque réunion de l'EMCO comme avant chaque Conseil, il y a une réunion de coordination au niveau fédéral et parfois une coordination socialiste. On travaille les dossiers qui sont sur la table ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre wallon de l'emploi, août 2006.

L'association des interlocuteurs sociaux, bien qu'informelle à ce niveau (pas de composition définie ni de PV), est également systématique. Au CNT comme au SPF, on indique que la

---

<sup>191</sup> Les FOREM est ici associé comme organisation d'expertise, sur invitation du cabinet, ce qui est une pratique habituelle.



Belgique est sans doute le pays où les interlocuteurs sociaux sont les plus au fait de l'actualité européenne.

*« Avant ou après l'EMCO, on les voit pour les informer. Souvent dans le groupe de travail 'politique européenne' avec les membres du groupe 'protection sociale'. On explique ce qui se passe ou ce qui s'est passé. C'est une information. Ils sont mieux informés que dans d'autres pays. Parfois les partenaires sociaux européens contactent les belges pour une info car ils savent qu'ils ont vite les documents ».*

Entretien, Conseiller, SPF Emploi, juin 2006.

Les organisations syndicales se disent attentives et intéressées par ce type d'information et l'amorce de discussion qui peut en suivre (contrairement aux organisations patronales qui souhaitent rarement que soient remises en cause les orientations européennes ; cf. *infra*).

*« On suit tous les conseils emploi et protection sociale. Donc, tous les mois, on a un contact officieux, même si très organisé, avec les fonctionnaires de l'EMCO et du Social Protection Committee [SPC] (...). On a toute une série de fonctionnaires qui gravitent dans la préparation de tous ces événements européens. Ils viennent discuter avec nous, ils viennent nous entendre. Et on peut croire que ce qu'on discute avec eux ne tombe pas totalement à côté de leurs oreilles.*

*C'est un suivi informel. Ils font la même chose du côté du CCE pour tout ce qui est macro-économique. Peut-être avec moins d'efficacité parce que les fonctionnaires emploi et affaires sociales vivent plus avec des tripes syndicales. (...). On dit ce qu'on a à dire, on pose des questions, on proteste ».*

Entretien, responsable syndical, membre du CNT, avril 2008.

### *1.1.2. Rencontres bilatérales avec la Commission*

Les rencontres bilatérales entre la Commission et l'État membre constituent un deuxième moment de communication entre ces niveaux de pouvoir. Le rythme de ces rencontres a évolué au cours des années. On en compte en général entre deux et quatre par an.

L'objet de la rencontre est d'échanger sur les nouvelles orientations européennes, le rapport conjoint sur l'emploi, la préparation du PAN/PNR, et surtout sur l'évaluation par la Commission de la mise en œuvre de la SEE en Belgique<sup>192</sup>. Ces rencontres ont été instaurées après la publication des premières recommandations dans le cadre de la SEE par la Commission (cf. partie II). Arène de négociation du contenu des recommandations dans un

---

<sup>192</sup> Une analyse détaillée du déroulement de ces rencontres bilatérales est présentée dans une section suivante consacrée à la socialisation politique des acteurs.

premier temps, ces rencontres sont devenues un forum de discussion et un lieu où le prescrit européen est explicité aux autorités nationales.

La délégation est présidée par le cabinet du Premier ministre et comporte les représentants des ministres-présidents des régions ainsi que des ministres concernés (emploi, économie). Les interlocuteurs sociaux sont en général reçus dans la foulée, soit avec les représentants politiques soit séparément.

### *1.1.3. Mobilisation d'acteurs autour du Plan d'action national pour l'emploi*

La rédaction annuelle d'un plan d'action (PAN ou PNR) constitue l'une des principales activités politico-administrative associée à la SEE (Barbier, 2004a) qui peut conduire au développement de coordinations horizontales ou verticales au sein des États (entre niveaux de pouvoirs et entre départements).

Les premiers plans d'action nationaux pour l'emploi prennent la forme d'un inventaire des politiques existantes, classifiées selon les lignes directrices européennes. Dès la deuxième année, des éléments d'évaluation de ces politiques doivent y être mentionnés. Par ailleurs, le document comprend aussi des informations sur les budgets liés à ces politiques et une liste d'indicateurs. Seules les entités compétentes disposent des informations à transmettre dans le cadre du PAN, il est donc important de les associer à la rédaction. Cette association est importante à un double égard. D'une part, comme on l'a mentionné, le fédéralisme belge se caractérise par l'absence de hiérarchie des normes. On ne peut concevoir que le niveau fédéral porte la parole des communautés et régions sans mandat de leur part. D'autre part, la Commission a dénoncé au début des années 2000 la faiblesse de la coordination des politiques de l'emploi en Belgique. Ce thème figure dans plusieurs recommandations annuelles de la SEE.

Dans un premier temps, la rédaction du PAN est coordonnée au sein du cabinet fédéral de l'emploi. Le niveau fédéral est de la sorte confirmé dans son rôle de coordination, mais les régions veillent aussi à la visibilité de leurs contributions<sup>193</sup>. Il en résulte un document de plus en plus volumineux au fil des années<sup>194</sup>, appelé « lasagne » dans le jargon belge, c'est-à-dire qui juxtapose les contributions des différentes entités.

---

<sup>193</sup> A titre indicatif, il est fait référence à la Wallonie, à la Région wallonne ou au gouvernement wallon près d'une centaine de fois dans le PAN 2003.

<sup>194</sup> Le premier PAN (1999) compte 65 pages, le PAN 2003 en compte plus de cent.

*« Dans le PAN on demande la contribution des régions. C'était beaucoup plus politique au début, plus qu'aujourd'hui. Aujourd'hui cela se passe de façon plus sereine. Au départ, on voulait parfois remonter les bretelles à l'Europe, ce qui était un peu rigolo. L'exercice du PAN est aujourd'hui plus assimilé, on sait bien qu'on doit rendre compte de la mise en œuvre. Le premier PAN (1999) est assez particulier, c'est Benoît Drèze [Cabinet du ministre fédéral de l'emploi] qui l'a écrit. Mais après il y a eu des PAN où l'on se disait qu'on allait dire à la Commission ce qu'il fallait faire au niveau européen à partir de l'expérience belge. [Au SPF Emploi,] on devait se battre : on doit dire ce qu'on fait, non ce qu'on devrait faire ! »*

*« C'était l'état d'esprit. Mais cela faisait l'objet de batailles. Ceux qui rédigeaient le PAN essayaient de le faire en fonction de ce qu'on leur demandait. Il y a des extraits de PAN qui sont des chefs-d'œuvre ».*

Entretien, Conseiller au SPF emploi, 2006.

*« J'ai rédigé le second plan d'action, mais c'était essentiellement de l'échange d'informations. Parallèlement aux déclarations gouvernementales, on essayait de s'agripper pour avoir des éléments pour le futur. Sinon, c'étaient des rapports assez épais et qui nécessitaient un travail énorme. Il fallait surtout un équilibre entre tout le monde. Et tout le monde jouait car c'était important. Tous les cabinets étaient représentés et ce à tous les niveaux ».*

Entretien, ancien conseiller au cabinet du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2008.

Les interlocuteurs sociaux sont associés à la rédaction des PAN/PNR. Une annexe au PAN est rédigée au CNT. Elle décrit l'ensemble des initiatives (essentiellement dans le cadre de l'accord interprofessionnel) et les inscrit dans les lignes directrices. Cette contribution fait par exemple référence à la marge maximale de croissance des salaires et aux efforts des entreprises en matière de formation. Les interlocuteurs sociaux participent également aux réunions bilatérales entre l'État membre et la Commission. Mais il est à souligner d'emblée que les interlocuteurs sociaux ne se saisissent pas de ces éléments de procédure dans une perspective conflictuelle (cf. *infra*).

*Pour ce qui concerne plus spécifiquement la stratégie pour l'emploi et le plan de réforme, on collabore au PNR chaque année. Cela commence aux vacances et se termine en octobre. On a soit des réunions plénières, soit les présidents des deux conseils vont aux réunions préparatoires et nous font rapport. C'est structuré et c'est comme cela chaque année. Chaque année avec le CCE, on participe aux réunions bilatérales que la Commission organise avant l'épisode PNR pour voir comment nous nous en sortons, c'est un peu du pilotage ».*

Entretien, responsable syndical, membre du CNT, avril 2008.

#### 1.1.4. Coordination administrative et politique

Il reste à signaler la création, au cours de la programmation 2000-2006 du Fonds social européen, d'un dispositif original chargé d'assurer le suivi de la stratégie européenne pour l'emploi et la cohérence des interventions du FSE en Belgique : la cellule ENIAC (pour *ESF and NAP Impact Assessment Cell*).

Ce dispositif est issu d'une volonté de la Commission européenne qui, n'étant pas parvenue à imposer un seul programme FSE en Belgique, a exigé la mise en place d'une coordination entre les cinq programmations, d'une part, et entre celles-ci et la SEE, d'autre part. Cette coordination était unique en Europe : « *Member States currently do not seem to accept a joint strategic or management structure for EES and ESF or the Structural Funds in general. A notable exception to this observation is Belgium, which has created an institution specifically designed to coordinate implementation of the ESF and the NAP* » (Hartwig, 2002: 16).

Le dispositif ENIAC a été créé par un accord de coopération entre l'ensemble des ministres de l'emploi et de la formation du pays et prévoit une coordination en trois niveaux : le niveau politique où sont conviés les représentants des ministres fonctionnels du fédéral et des régions, le niveau administratif qui rassemble les observatoires de l'emploi régionaux, les services FSE et les services publics de l'emploi, et enfin, la cellule d'experts composée d'un membre représentant chaque entité. Cette dernière cellule est permanente et assure le travail effectif qui comporte notamment : une aide à la rédaction du Plan d'action national pour l'emploi, un appui au groupe chargé de rassembler les indicateurs de la SEE, l'élaboration d'indicateurs communs de contexte et de suivi des programmations FSE, et le calcul de la ventilation des interventions FSE selon les lignes directrices de la SEE.

Vanhercke *et al.* (2009 : 72) relèvent plusieurs obstacles auxquels l'ENIAC a été confrontée : « *l'ENIAC va à contre-courant de la tendance à une autonomie accrue des entités fédérées en Belgique. Par ailleurs, le FSE a longtemps fonctionné de manière autonome au niveau fédéré (...) Les pouvoirs fédérés ont donc eu tendance à voir dans cette Cellule une sorte de tutelle fédérale, ce qui a rapidement créé un climat peu propice à la coordination. Les entités fédérées ont ainsi pu rappeler que l'Administration fédérale n'avait pas pour mandat de « contrôler » leur politique, contribuant à bloquer le processus. Dans ce contexte, l'ENIAC (...) est devenue un lieu d'échange d'informations (...) cela a au moins permis de donner une meilleure vue d'ensemble sur les actions des différents gouvernements* ».

En 2007, l'enveloppe fédérale dans la programmation FSE est réduite de moitié. La fonction de coordination entre SEE et FSE est transférée aux régions qui poursuivent, avec une intensité variable la mission de l'ENIAC.

#### *1.1.5. Indicateurs SEE et base de données LMP*

On ne peut évoquer la SEE sans faire mention de l'outillage statistique qu'elle a induit. L'élaboration d'indicateurs est une des caractéristiques de la méthode qui anime la SEE. Sur la base de ces indicateurs sont également choisis les objectifs quantitatifs et établies les comparaisons internationales. Pour alimenter le tableau d'indicateurs de la SEE, une base de données sur les politiques du marché du travail a également été créée (cf. *supra*).

Le calcul des indicateurs en Belgique s'appuie sur des instruments existants. Ainsi, l'enquête sur les forces de travail, procédant par trimestre, est mise en œuvre par le SPF affaires économiques. Les services statistiques régionaux (l'IWEPS en Wallonie) traitent et publient les données régionales.

La SEE a induit la publication par ces organismes d'indicateurs nouveaux ou a donné plus de pertinence à des indicateurs existants mais auxquels une importance moindre était accordée (comme le taux d'emploi ; cf. *infra*). En outre, selon Vanhercke *et al.* (2009 : 75), « *l'Enquête sur les forces de travail (...) promeut une meilleure appropriation des instruments existants. L'Enquête sur les forces de travail a été complétée via Eurostat. Suite à une décision de l'EMCO, Eurostat devrait développer certains indicateurs et l'Institut national de statistiques devrait également les adopter. Selon le directeur du Conseil supérieur de l'Emploi<sup>195</sup>, la SEE nous a ainsi aidés à rendre nos analyses plus systématiques. En outre, certains indicateurs n'auraient pas été développés en l'absence de SEE (par exemple, sur les transitions sur le marché de l'emploi) ».*

Mais la SEE a également impliqué la construction de données s'appuyant sur des sources nouvelles ou agrégeant des données venant de différentes sources. Ainsi, les différents indicateurs d'activation sont créés à partir de données issues, en ce qui concerne la seule Wallonie, à la fois du FOREM, de l'IFAPME, de la DGO6 du SPW et de l'AWIPH.

Une coordination des fournisseurs de données dans le cadre de LMP a été créée sur l'initiative du SPF Emploi, qui agrège et transmet les données à Eurostat. Ce groupe de travail rassemble

---

<sup>195</sup> La personne interviewée par les auteurs est en fait le vice-président du CSE.

les instituts de statistiques et les administrations ou SPE concernés. Il s'agit aussi d'un lieu d'information des experts régionaux sur les développements statistiques européens et de pré-négociation des contenus des indicateurs. Ainsi, la définition d'une « mesure d'activation » ou de « mesure temporaire » fait l'objet de négociations entre régions, à l'aune des définitions proposées par Eurostat.

#### *1.1.6. La nouvelle donne du Programme national de réforme*

La révision de la stratégie de Lisbonne et l'intégration de la SEE aux grandes orientations des politiques économiques a eu pour effet concret de changer la forme du rapport annuel de suivi à rentrer par les États membres (cf. *supra*). Le Plan d'action national pour l'emploi est remplacé par un Programme national de réforme (PNR), plus général, qui comprend un chapitre sur l'emploi. Cette évolution n'a pas été sans conséquence sur les structures évoquées ci-dessus et sur leurs procédures internes.

D'abord, la réduction du chapitre emploi à quelques pages a entraîné le retour du procédé de la plume unique. Les régions continuent de rédiger leurs propres contributions au PNR mais celles-ci sont publiées en annexe. Le rédacteur du chapitre emploi consulte les différentes régions et propose un texte de synthèse qui est ensuite soumis à approbation. Cela limite l'ampleur des discussions.

*« Pour les aspects emploi, le document est maintenant de 10 pages, donc on ne peut pas aller très loin du moment qu'on reprend les accents principaux qui sont dans les différentes régions et les lignes directrices. Le texte est structuré en thèmes, et l'on précise dans la marge les lignes directrices auxquelles on s'accroche. C'est [un fonctionnaire du SPF] qui a fait cela (...). Si tu veux prendre connaissance de la politique belge sur le marché du travail, en dix à douze pages, tu as vraiment fait un balayage complet. L'objectif était aussi que ce soit lu par d'autres pays ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2006.

*« La méthodologie de travail a aussi changé. Avant, dans le cadre de la rédaction du PAN, on avait, dans le feu de l'action, jusqu'à deux réunions par semaine. Avec le PNR, il y a eu une réunion pour la Région wallonne, et une réunion au fédéral, une seule !, pour lire le draft de PNR ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre wallon de l'emploi, août 2006.

*« Il y a des discussions autour du texte. Mais pas des bagarres, à moins qu'il y ait des discussions préalables je ne sais pas où, non. Il n'y a d'ailleurs pas beaucoup de réunions. Le comité d'accompagnement politique, c'est trois réunions. Sur l'ensemble du document, trois réunions de deux heures ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2006.

La nouvelle procédure implique une coordination entre filières. Celle-ci a renforcé le rôle du cabinet du Premier ministre fédéral qui est aujourd'hui au cœur du processus PNR. Trois coordinateurs de filières (dont le SPF Emploi) assurent la réalisation des contributions emploi, macroéconomique et finance et le Premier ministre coordonne l'ensemble. Les ministres présidents régionaux s'assurent de la fidélité du relais des préoccupations régionales. L'emploi n'est plus l'objet central du PNR. Dans le cadre du semestre européen, les recommandations sur l'équilibre budgétaire sont davantage médiatisées et la filière emploi est moins mise en évidence.

#### *1.1.7. Synthèse : une filière emploi coordonnée par le niveau fédéral*

Il s'est donc créé rapidement une « filière emploi » autour des cabinets et des administrations de l'emploi des différents niveaux de pouvoir, de la représentation permanente auprès de l'UE, des services d'étude ou de relations internationales des services publics de l'emploi et des services d'étude ou observatoires de l'emploi régionaux (voir tableau de synthèse ci-dessous). Cette filière est informée ou associée aux débats européens à travers la préparation des réunions de l'EMCO et toutes les discussions tournant autour du PAN/ PNR et des recommandations adressées à la Belgique.

Comme nous le verrons plus loin, ces participants aux différents lieux de concertation, qui sont aussi des lieux de socialisation politique, ont également un rôle de diffusion au sein de leurs propres organisations, des informations et idées véhiculées au niveau européen. Ils sont ainsi des passeurs d'idées et participent à la remise en cause progressive des référentiels internes. Ils peuvent être considérés comme des médiateurs au sens où les a définis Muller (2006).



**Tableau 34. Groupes de travail et coordinations liées à la SEE****Participation des acteurs fédéraux et wallons**

	Bilatérales Commission	Préparation EMCO	Coordination interlocuteurs sociaux	Rédaction PAN	Groupe indicateurs	Eniac (2001-2007)	Rédaction PNR
SPF Emploi	X	X	X	X	X	X	X
Cabinet Min. fédéral de l'emploi	X	X	X	X		X	X
Cabinet Premier ministre	X	X	X				X
ONEM					X		
Cabinet Min. Président wallon	X	X				X	X
Cabinet Min. wallon de l'emploi	X	X		X			X
FOREM				X	X		X
Administration wallonne (SPW)				X	X	X	X
Agence FSE						X	
IWEPS					X		
Interlocuteurs Sociaux (CNT)	X		X				X

Pour le reste, alors que dans d'autres pays, la SEE a eu des effets en termes « d'interministérialité » (Barbier, Sylla, 2002), peu de collaborations horizontales sont développées en Belgique. Les départements de l'intégration sociale, par exemple, ne sont que très marginalement associés aux exercices liés à la SEE. Les filières inclusion et emploi coexistent sans coordination. La plupart des coordinations liées à la SEE sont de type vertical<sup>196</sup> et associent différents niveaux de pouvoir.

Ce processus de coordination a donné une légitimité nouvelle au niveau de pouvoir fédéral qui a perdu, depuis les années 1980, une partie de ses compétences en matière d'emploi et de formation au profit des régions et communautés. Des revendications récurrentes de régionalisation accrue de la politique de l'emploi sont par ailleurs formulées depuis le milieu des années 1990. L'obligation de produire une image unique de la politique belge de l'emploi, à travers un PAN/PNR, et de porter une voix au Conseil a donné au fédéral un rôle de coordination et de relais d'information vis-à-vis d'entités jusque-là fort soucieuses de leur autonomie.

*« La SEE fait qu'on est obligé de se parler entre Régions. Sans la SEE, je ne pourrais pas me mêler des affaires de la Région wallonne. On peut poser des questions. La connaissance mutuelle se fait par la SEE (...).*

<sup>196</sup> Nous reprenons les notions de coordination horizontale (entre départements) et verticale (entre niveaux de pouvoirs) utilisées dans de nombreux travaux sur les effets des politiques européennes même si l'idée de verticalité est inadéquate au contexte du fédéralisme belge qui ne présente pas de hiérarchie entre entités.



*Cela donne une vision plus cohérente de ce qui se passe sur le marché du travail. On doit écrire sur 'la politique de l'emploi en Belgique' alors qu'avant cela n'avait pas de sens ».*

Entretien, expert au SPF Emploi, juin 2006.

Ainsi, un des effets sans doute inattendu de la SEE a été « *une meilleure coordination de la politique belge du marché de l'emploi entre les différents niveaux de pouvoir. Alors que la régionalisation des compétences avait en grande partie fait perdre une vue d'ensemble sur cette politique, le processus de la SEE engendre une nouvelle dynamique. Notons toutefois que cet effet a été affaibli par la rationalisation de la Stratégie de Lisbonne en 2005 (couplage des GOPE et de la SEE). Le PNR actuel représente beaucoup moins un document de politique stratégique avec indicateurs comparés par Régions. Ce qui diminue la pression pour la comparaison des politiques* » (Vanhercke et al., 2009 :73).

La mainmise du fédéral sur le processus, accentuée depuis le passage du PAN au PNR, rend plus difficile que par le passé l'expression d'un message propre des régions. Certaines formulations heurtent parfois les représentants de la Wallonie, sans toutefois créer de situation conflictuelle.

*« Je parlais par exemple du PNR (...). Moi, je suis le dossier par rapport à la formation continue. Globalement, on n'est pas d'accord avec la formulation. On demande des corrections, mais quand tu regardes la version finale, on est parfois loin ! On doit valider, mais on n'a pas la main, c'est le fédéral qui a le plus de poids. C'est le SPF Emploi qui fait le texte. Tu peux formuler des amendements, mais parfois il y a un gap ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre de la formation professionnelle, mai 2007.

Outre le rôle de coordination, les spécialistes de la SEE au fédéral jouent également un rôle de relais d'information, voire de formation des collègues d'autres départements ou des régions. Ils diffusent les analyses, les propositions, informent des discussions, des « bonnes pratiques » à l'étranger, insistent sur la nécessité de réformer. En ce sens, ils ont aussi un rôle de médiateur dans la mesure où la prise de parole est aussi une prise de pouvoir (Muller, 2006). Les médiateurs contribuent ainsi au changement, en travaillant à faire évoluer les représentations internes à la Belgique et en influant sur le niveau européen (cf. *infra*).

*« On joue dans le processus européen de façon autonome ou avec le politique car le SPF ne peut pas tout suivre. Notre rôle est de traduire et d'informer, notamment vis-à-vis des partenaires sociaux. On montre aussi que les débats en Belgique sont semblables à ceux des pays étrangers ».*

Entretien, expert au SPF Emploi, juin 2006.

## **1.2. *Influence de la SEE sur l'agenda politique***

Le processus SEE impose aux États un calendrier formel inscrit dans ce qui était à l'origine un « cycle SEE » et est devenu aujourd'hui le « semestre européen ». Le programme national doit être rédigé chaque année et soumis aux consultations ad hoc. Au niveau européen, les différents conseils impliquent également des négociations préalables qui permettent de définir une position nationale. Enfin, les rencontres bilatérales entre autorités politiques et Commission demandent une préparation des réponses aux interrogations et recommandations de la Commission.

Mais la SEE apporte aussi de nouveaux thèmes de discussion et de débat. A l'occasion des recommandations notamment, les faiblesses des équilibres nationaux sont mises en évidence et certaines politiques sont remises en cause. Ces éléments n'entraînent pas de modification immédiate de l'agenda décisionnel mais ont une influence sur les termes des débats dans les différents forums nationaux.

Il est donc utile de distinguer l'agenda politique décisionnel et l'agenda discursif. Le premier renvoie au calendrier coutumier de la décision politique (adoption du budget, législature, rythme de la décision législative, etc.), alors que le second porte sur les sujets de discussion du moment dans les médias, les débats, les cercles de réflexion. La SEE peut ainsi avoir une influence de court terme (agenda décisionnel) et de long terme (sujets introduits d'abord dans l'agenda discursif avant de glisser dans l'agenda décisionnel).

### **1.2.1. *Agenda décisionnel et de court terme***

Dans l'élaboration et la conduite des politiques de l'emploi, certains moments clé sont à considérer. D'abord, la rentrée politique est en général le moment des annonces des réformes ou projets à l'occasion de la rentrée parlementaire (et le « discours sur l'état de l'union » au fédéral). Dans la foulée, les budgets de l'année suivante sont élaborés. Un dernier temps fort, bisannuel cette fois, est la négociation des accords interprofessionnels prescrivant notamment la

marge salariale et les réductions de cotisation (c'est-à-dire, la mise en œuvre par les interlocuteurs sociaux de la politique gouvernementale). Le processus européen ne bouscule pas ce calendrier (Arcq, 2002), à l'exception du calendrier budgétaire depuis le semestre européen.

Toutefois, la SEE a induit, principalement au cours de ses premières années d'existence, une activité politico-administrative dont le calendrier et les procédures ont été décrits plus haut. L'influence de la SEE sur l'agenda politique est variable. Différentes périodes doivent être prises en compte.

Au cours d'une première phase, l'édification d'une politique sociale européenne puis de la SEE sont des objets importants pour l'exécutif fédéral. L'agenda est autant marqué par la volonté d'influencer le niveau européen que de mobiliser les acteurs nationaux autour du plan d'action national pour l'emploi. On retiendra qu'entre 1999 et 2004, l'ensemble des ministres de l'emploi et de la formation en Belgique appartiennent à une même famille politique (socialiste), ce qui a facilité les collaborations autour du PAN.

L'enjeu européen s'impose aussi à l'agenda national durant les présidences de l'Union européenne. Celles-ci sont rares (un semestre en 2001 et un autre en 2010 pour la Belgique) mais elles s'inscrivent dans un temps plus long du fait des coordinations avec les présidences précédentes ou suivantes. Les présidences belges de l'UE ont été marquées par la volonté d'influencer le cours de la SEE, en 2001 par l'accent placé sur la qualité de l'emploi et en 2010 par l'affirmation du rôle du Conseil EPSCO dans la nouvelle gouvernance européenne (cf. *infra*).

Un autre temps important de la SEE est celui de l'évaluation des PNR et des recommandations de l'Union. L'influence de ces recommandations sur l'agenda a été croissante au cours des dernières années. Avant 2010, les recommandations s'inscrivaient clairement dans les principes de la *soft law* et leur caractère non contraignant était connu. Depuis la nouvelle gouvernance économique, les recommandations font l'objet d'un suivi plus attentif, comme en témoigne l'extrait d'entretien ci-dessous.

*« C'est la première fois qu'on a vu une réunion du Kern sur les recommandations adressées à la Belgique. Avant on disait 'ça fait pas mal'. Aujourd'hui dans EU2020, on insiste sur le suivi (...). Si tu ne vas pas dans la direction, tu vas avoir mal ! La base juridique sur laquelle on va appuyer les sanctions sera plutôt l'art. 121 des GOPE, qui prévoit des sanctions, que l'art. 148 sur la SEE qui ne prévoit que de dire 'attention'. On va mettre en place des sanctions sur des matières qui avant faisaient l'objet d'un gros doigt. Pour la Commission, Lisbonne c'était la pire des choses. Les dernières recommandations en 2009 étaient très light. Du coup, on ne fait rien. Ici, le discours est*

*plus carré. Puis il y a maintenant le six pack, la gouvernance économique renforcée. C'est un système de surveillance renforcé avec des sanctions dans le régime le plus puissant. Donc les recommandations sur l'emploi deviennent plus fortes ».*

Entretien, fonctionnaire au SPF Emploi, avril 2011.

Par ailleurs, les médias ont accordé plus d'attention aux recommandations et les thèmes développés deviennent l'objet de débats publics<sup>197</sup>. Les politiques sont ainsi poussés à prendre position par rapport à ces interventions communautaires qui étaient plus confidentielles par le passé.

Il reste que l'agenda électoral interne reste déterminant. Le PAN 1999 fut par exemple rédigé sans grand enthousiasme, par un gouvernement en fin de législature, et sans grande mobilisation politique. On a aussi pu voir dans le passé récent des moments où la pression européenne était inopérante sur l'agenda national parce que le gouvernement était en période d'affaires courantes ou qu'avait commencé la campagne électorale. En 2010-2011, les négociations pour la formation d'un gouvernement fédéral durèrent plus d'un an et demi. La Belgique est le seul pays européen à ne pas remettre de PNR en 2010 (seul un document de travail présentant les politiques en cours est remis pour la forme).

Aussi, en novembre 2011, le Commissaire Olli Rehn menace la Belgique de sanctions si celle-ci ne transmet pas pour la mi-décembre à la Commission un budget 2012 qui tienne compte des recommandations adressées au pays. Ces menaces européennes ne sont pas suivies d'effet. Les tensions sur les taux d'intérêt s'avèrent en cette période un élément plus décisif.

En 2014, les recommandations sont attendues pour la fin avril alors que des élections (fédérales, régionales et européennes) sont organisées le 25 mai. Des fonctionnaires de la Commission nous ont indiqués en entretien qu'ils avaient conscience qu'en cette période leur capacité d'influence était réduite.

*« Une partie de la Commission travaille en faisant abstraction de la réalité institutionnelle ou politique de la Belgique. On va par exemple faire des recommandations en 2014 alors que l'on va avoir toutes les élections au mois de mai et qu'à partir de mars plus rien ne va bouger en Belgique. On va donc continuer à faire des analyses en sachant que cela ne va pas bouger. Mais cela n'est pas complètement inutile car cela peut faire entrer d'autres sujets à l'agenda ».*

Entretien, conseiller, Commission européenne, novembre 2013.

---

<sup>197</sup> Dans la presse écrite et audiovisuelle en ce compris les débats télévisés du dimanche midi qui rythment le débat politique.

### *1.2.2. Agenda discursif et de long terme*

Si l'influence de la SEE sur l'agenda décisionnel immédiat est limitée, l'intrusion dans les débats de thèmes nouveaux et conflictuels est également à considérer, même si ces sujets ne sont pas directement inscrits dans un agenda précis de négociation. Certains de ces sujets ont mis plusieurs années avant d'être pris en compte dans les politiques, d'autres sont aujourd'hui encore contestés.

La formation professionnelle a gagné en importance dans le débat public grâce à la SEE. Le système belge (francophone) était essentiellement orienté vers les demandeurs d'emploi dans une logique de promotion sociale. La SEE a replacé au cœur de la discussion la formation des salariés, d'une part, et l'exigence d'adéquation de la formation aux attentes des employeurs, notamment du fait des dites « pénuries de main-d'œuvre » dans certains secteurs, d'autre part. Ces priorités de la SEE ont été mobilisées pour soutenir la création ou le renforcement de dispositifs comme les chèques formation, les centres de compétences ou encore les plans pénuries.

Ce thème de la formation est lié à deux autres notions, l'activation et l'employabilité, qui ont fait leur entrée dans l'agenda des discussions grâce à la SEE. Certes, l'idée d'activation était déjà promue et intégrée mais elle est devenue une véritable priorité politique et a trouvé ses lettres de noblesse dans le contexte de l'État social actif. La notion d'employabilité a permis pour sa part de développer un argumentaire davantage centré sur la responsabilité des individus (Orianne et Conter, 2007). Dans cette perspective, la mobilité interrégionale des demandeurs d'emploi est également devenue, sous l'effet de la SEE, un élément de discussion que la régionalisation avait quelque peu masqué.

La SEE a encore influencé le sens et l'objectif central des politiques de l'emploi. Il ne s'agit plus seulement de réduire le chômage mais d'accroître la participation au marché du travail. De ce point de vue, l'attention plus grande portée au taux d'emploi qu'au taux de chômage a radicalement changé la perspective de l'action publique (Salais, 2004 ; Conter *et al.*, 2008).

C'est en raison de la nécessaire augmentation du taux d'emploi que le thème du vieillissement actif a fait son entrée dans les débats en Belgique. Il a été marqué par une conférence sur l'emploi en 2005 qui a inspiré la Loi sur le pacte de solidarité entre les générations et qui a conduit à un usage restrictif des prépensions.

La nécessité de diminuer le coût du travail est inscrite à l'agenda politique depuis les années 1980 mais la SEE a donné plus de poids à l'argument et a surtout contribué à élargir l'objet des discussions. La notion de piège à l'emploi a été mise en évidence et a introduit l'idée que le poids des cotisations et de la fiscalité ne constituaient pas seulement un handicap pour l'employeur. La SEE, à travers les recommandations, a également remis en discussion les systèmes de négociation centralisée des salaires et le mécanisme d'indexation automatique des salaires.

Le système d'indemnisation du chômage, tant du point de vue de son taux de remplacement que sa durée et ses conditionnalités, a été placé au cœur du débat par les analyses de la Commission et les recommandations européennes. La comparaison internationale sur ces derniers thèmes a montré que la Belgique est un des seuls pays européens à avoir un système d'indemnisation du chômage illimité dans le temps ou un mécanisme d'indexation automatique des salaires sur le coût de la vie.

Enfin, la SEE, notamment lors des débats sur la flexicurité, a élargi les termes des discussions sur la flexibilité du travail en plaçant l'accent sur les formes de flexibilité externe jusqu'alors moins prisées en Belgique.

Un vocabulaire nouveau, des objets nouveaux ou des perspectives différentes sur des objets déjà en débat font leur entrée dans l'agenda des discussions politiques du fait de la SEE. Certaines des notions sont assimilées rapidement mais la plupart sont conflictuelles et ne se traduisent pas immédiatement dans des orientations politiques nouvelles. Le rôle des acteurs – programmatiques ou veto- et des résistances liées aux compromis passés expliquent notamment le succès relatif de certains prescrits européens. Ces éléments sont étudiés dans le chapitre suivant.

### ***1.3. Planification, pilotage, indicateurs : l'importation des techniques et manières de faire de la SEE***

La SEE ne promeut pas que des idées, elle s'appuie sur une méthode et des manières de faire, en particulier sur l'établissement d'objectifs, d'indicateurs de mesure et sur l'évaluation des politiques. Différents éléments de méthodes ont été importés dans les politiques nationales ou régionales, et ce, sans grand débat, comme si ces façons de faire s'imposaient ou permettaient d'éviter des conflits potentiels entre les différents acteurs nationaux.

### *1.3.1. L'insertion des benchmarks européens dans les déclarations gouvernementales fédérales et wallonnes*

Du fait du système électoral proportionnel et des caractéristiques sociologiques de la Belgique, les exécutifs sont toujours des gouvernements de coalition. Au lendemain des élections, plusieurs partis s'accordent, parfois après de longues négociations, sur un programme de gouvernement, appelé « déclaration gouvernementale » (fédérale) ou « déclaration de politique régionale ». Ce document est important car il consigne les contours du consensus entre partis de la majorité et permet d'obtenir la confiance des parlements. Il fixe la philosophie et les objectifs du programme commun et sert de référence au cours de la législature en permettant de rappeler les engagements communs ou a contrario d'écarter des projets qui n'y étaient pas prévus<sup>198</sup>.

Comme on le lira plus loin dans la section relative aux effets cognitifs de la SEE, les déclarations gouvernementales s'europanisent progressivement au sens où elles intègrent les objectifs européens mais aussi les objectifs que le gouvernement entend assigner à l'Europe.

Depuis le Traité d'Amsterdam, cinq gouvernements fédéraux et trois gouvernements wallons ont présenté une déclaration devant leur parlement<sup>199</sup>. Ces documents font référence de façon explicite à la SEE et intègrent ses objectifs quantitatifs.

Suite aux élections de juin 1999, des coalitions inédites apparaissent en Wallonie et au niveau fédéral. Elles associent les partis libéraux, socialistes et écologistes. La déclaration gouvernementale fédérale introduit dans le vocabulaire politique belge une notion nouvelle, celle « d'État social actif ». Ce discours, proche de celui de la troisième voie blairiste, permet le consensus entre des partis aux orientations fort distinctes (Conter et Zachary, 2000). Alors que la déclaration gouvernementale précédente (Gouvernement Dehaene II, 1995-1999) fait référence à la nécessité de diminuer le chômage notamment par une meilleure répartition du travail, la déclaration Verhofstadt I fixe des objectifs en termes de taux d'emploi (avec, pour

---

<sup>198</sup> Selon le portail fédéral, « un accord de gouvernement est un document qui comporte tous les accords relatifs à la politique que le gouvernement mènera au cours de la législature. Les accords sont conclus entre les partenaires de la coalition. L'accord de gouvernement est rédigé durant la période de négociation et est le résultat d'un consensus : les partis au gouvernement sont d'accord sur la politique à mener et décident des mesures qu'ils prendront pendant la législature. Lorsque l'accord est prêt, il est signé par les présidents de tous les partenaires de la coalition. Il est ensuite soumis à la confiance de la Chambre des Représentants » ([www.fedweb.belgium.be](http://www.fedweb.belgium.be)).

<sup>199</sup> On trouvera à l'annexe 8 des tableaux mentionnant la composition des gouvernements fédéraux et régionaux depuis 1997, ainsi que les noms des ministres en charge de l'emploi.



l'anecdote, une confusion entre taux d'activité et taux d'emploi<sup>200</sup>) : « *le gouvernement veut mener une politique active de formation et d'emploi visant à augmenter le taux d'activité. En effet, le taux d'activité belge n'est que de 57,3% alors que (...) le taux moyen des pays qui nous entourent est de 64,4 %* » (Gouvernement fédéral, 1999 : 25-26). Le même document évoque l'objectif de « *relever le taux d'activité des personnes de 50 ans et plus* » (Idem).

Le gouvernement Verhofstadt II (2003-2007) intègre les objectifs fixés au sommet de Lisbonne en 2000 (un taux d'emploi de 70 % à l'horizon 2010). Il se fixe un objectif intermédiaire (65 %) pour la fin de la législature. Pour répondre à quelques critiques adressées au gouvernement précédent sur le caractère abstrait de l'objectif, il le traduit en un nombre de créations nettes d'emplois : « *A la fin de l'année 2002, près de 4.200.000 Belges avaient un emploi. Après la fin de la prochaine législature, ce chiffre devra être de 4.400.000, ce qui permettra d'atteindre un taux d'activité supérieur à 65 pour cent* » (Gouvernement fédéral, 2003 : 3).

Les élections législatives fédérales de 2007 sont suivies d'une longue période de tension et de négociation. Les partis s'accordent dans un premier temps pour désigner un gouvernement intérimaire dont la direction est confiée au Premier ministre sortant. La déclaration ne fixe pas d'objectif quantitatif mais fait référence au taux d'emploi comme instrument de référence : « *le gouvernement élaborera une stratégie commune avec les entités fédérées et les partenaires sociaux pour augmenter le taux d'emploi* » (Gouvernement fédéral, 2008a : 4). La déclaration du gouvernement Leterme (en 2008) est plus prudente dans le contexte de crise économique et financière « *ce gouvernement démarre sans avoir le vent d'une forte croissance économique dans le dos (...). Le gouvernement élaborera avec les Régions et en concertation avec les partenaires sociaux une stratégie visant à poursuivre le renouvellement de notre tissu économique, la modernisation du marché de l'emploi et une réduction supplémentaire des coûts du travail. Cela devrait permettre aux entreprises de créer (...) quelques dizaines de milliers d'emplois supplémentaires* » (Gouvernement fédéral, 2008b : 4-5).

Enfin, le gouvernement Di Rupo (2011-2014) fait explicitement référence aux objectifs négociés dans le cadre du PNR par le gouvernement sortant, en période d'affaires courantes : « *La Belgique s'est engagée, vis-à-vis des institutions européennes, à faire descendre, dès 2012, le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 2,8 % du PIB, en vue*

---

<sup>200</sup> Les objectifs sont définis en termes de taux d'activité présenté erronément comme « le pourcentage de travailleurs par rapport à la population de 15 à 64 ans ». Cette définition est celle du taux d'emploi. Le taux d'activité se rapporte lui aux personnes actives (travailleurs et demandeurs d'emploi). Cette confusion dans la déclaration gouvernementale montre que le personnel politique et/ou les traducteurs de l'époque ne sont pas encore des familiers de la notion de taux d'emploi.



*d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2015. Dans le cadre de son Programme national de réforme, la Belgique s'est également engagée à atteindre un taux d'emploi de 73,2% en 2020. Cet objectif ambitieux nécessite d'augmenter de plus de 5% le taux d'emploi de 2011 (67,8%) »* (Gouvernement fédéral, 2011 : 9).

Les gouvernements wallons ont également adopté les objectifs et indicateurs européens en matière d'emploi. Dans sa déclaration de politique régionale (DPR) 1999, le gouvernement wallon « entend travailler par objectifs ». Parmi ceux-ci, le relèvement du taux d'emploi figure en deuxième place, après celui du PIB régional. Les différentes mesures pour atteindre ces objectifs sont formalisées dans un « contrat d'avenir » qui est actualisé, après évaluation en 2002. Les objectifs sont précisés et font explicitement référence « *aux recommandations de l'Union européenne* ». Il s'agit ainsi de « *rejoindre la moyenne européenne du taux d'emploi* », et de « *viser une évolution plus favorable d'au moins 30 % du taux d'emploi des publics fragilisés* ». A la suite de l'adoption d'objectifs chiffrés en la matière dans les lignes directrices de la SEE (cf. *supra*), le gouvernement wallon souhaite aussi « *faire progresser de 50 % la participation de la population active à la formation* » (Gouvernement wallon, 2002).

Le gouvernement suivant confirme la poursuite de l'objectif européen en 2004. Il annonce dans sa DPR un plan stratégique pour la création d'activité qui doit « *déboucher sur des créations significatives de nouvelles entreprises et contribuer à aligner notre taux d'emploi sur celui de l'Europe des 15* » (Gouvernement wallon, 2004 : 12). Le suivi par les indicateurs s'institutionnalise en Wallonie au cours des années 2000. La DPR prévoit en effet que des indicateurs quantitatifs et qualitatifs définis en concertation avec les partenaires sociaux permettront d'évaluer l'état d'avancement de ce plan stratégique transversal.

En outre, le gouvernement inscrit la question européenne au cœur de son programme. Il s'agit tout autant de mettre en œuvre la SEE que de contribuer à son élaboration : « *En matière socio-économique, le Gouvernement considère la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne comme prioritaire pour le développement de la Région. Il abordera la préparation des Sommets de printemps avec prioritairement le souci de renforcer davantage sa dimension sociale, et tout particulièrement les priorités que représentent le relèvement du taux d'emploi à 70% à l'horizon 2010, le soutien à la recherche et à l'innovation pour atteindre le taux de 3% en 2010, le maintien des droits économiques et sociaux des citoyens ainsi que d'une politique européenne de l'emploi* » (Gouvernement wallon, 2004).

La DPR 2009 et le Plan Marshall 2.vert pris en application de celle-ci ne font plus de référence explicite à l'objectif quantitatif européen en matière de taux d'emploi. L'approche privilégiée

repose sur des objectifs en matière de réalisation liés aux mesures mises en place (nombre d'heures de formation, de contrats signés, etc.). Comme on le lira plus loin, les références européennes sont toutefois nombreuses dans ces documents.

### 1.3.2. *Outillage statistique et culture de l'évaluation*

Il était fréquemment admis au début des années 2000 que la culture de l'évaluation était peu développée : *« la Belgique est loin d'apparaître comme un précurseur en la matière, ce qui ne l'empêche toutefois pas de collecter nombre d'informations utiles à l'analyse de l'action publique et de se lancer dans des démarches que l'on peut qualifier d'évaluations. En l'état, une réelle prise de conscience politique du besoin d'évaluer systématiquement les politiques publiques, afin d'améliorer le pilotage et les effets des actions de l'État, semble néanmoins partiellement faire défaut »* (Varone, Magdalijns, 2000 : 55).

La SEE, à travers ses exigences dans le cadre des PAN et PNR a encouragé le développement de pratiques évaluatives ; parfois même des évaluations ont pu être conduites grâce à des financements européens. Elle a de la sorte amplifié les exigences que l'Europe posait aux États dans le cadre des fonds structurels européens (cf. *infra*). Ce constat est établi par Vanhercke *et al.* (2011 : 753) qui soulignent qu' *« au niveau organisationnel, la SEE a contribué à renforcer les capacités statistiques et a promu un début de culture de planification et d'évaluation. Selon certains, elle a même contribué à une meilleure coordination de la politique de l'emploi entre les divers niveaux de pouvoir »*.

Le développement de la base de données sur les politiques du marché du travail (LMP) créée pour alimenter le processus SEE et l'élaboration, au niveau européen, d'un large ensemble d'indicateurs (indicateurs SEE, indicateurs de Lisbonne, indicateurs de flexicurité) ont également contraint les services statistiques fédéral et régionaux à développer leur expertise et leur capacité à se familiariser, puis à publier des indicateurs nouveaux ou peu utilisés jusque-là (le taux d'emploi est un bon exemple). En ce qui concerne les matières liées à l'emploi, l'enquête sur les forces de travail (EFT) coordonnée par Eurostat est devenue la référence. Les services statistiques se la sont appropriée en développant occasionnellement des modules complémentaires. Cet instrument aide à produire des statistiques sur le taux d'emploi et le taux de chômage qui sont élaborées sur des définitions porteuses de sens (avoir travaillé une heure dans la semaine précédant l'enquête suffit pour être qualifié de « en emploi » et pour être

« demandeur d'emploi », il faut chercher activement, être disponible et prêt à accepter un emploi<sup>201</sup>).

*« On a aménagé des statistiques pour pouvoir construire les indicateurs de la stratégie. Car cela n'avait pas de sens de définir des indicateurs sans avoir de données. Il y a des statistiques qui ont évolué. On voit des choses qu'on ne voyait pas avant. Les trajectoires dans l'emploi, la qualité, etc. C'est un concept qui avance... ».*

Entretien, conseiller SPF Emploi, novembre 2006.

Comme on l'a vu dans la section précédente, le suivi des politiques à l'aide d'indicateurs et la pratique de l'évaluation sont inscrits depuis plus de dix ans dans les déclarations de politique gouvernementale en Wallonie. La création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (par le décret du 13 décembre 2003) constitue la trace la plus visible de l'institutionnalisation de ce type de démarche en Wallonie. Il s'agit bien sûr d'une transformation que l'on peut associer à la SEE mais que l'on ne peut réduire à un effet direct de la SEE.

### *1.3.3. Fonds structurels européens*

Les fonds structurels sont souvent présentés comme des laboratoires locaux de la politique européenne. En effet, on peut observer que des méthodes de sélection, de gestion, de suivi, et d'évaluation imposées dans le cadre des principaux fonds mobilisés en Wallonie, à savoir le FEDER et le FSE, ont été par la suite étendus à d'autres politiques fédérales ou régionales.

Les méthodes de gestion des programmes peuvent traduire de nouvelles valeurs des politiques publiques. Pour ce qui concerne les fonds structurels comme d'ailleurs d'autres programmes régionaux (pôles de compétitivité du Plan Marshall, p. ex.), la sélection des projets financés par des comités d'experts tend à devenir une pratique institutionnalisée.

S'agissant en particulier des programmes du FSE, des comités de suivi associant la Commission, les autorités politiques, les administrations dites fonctionnelles, les opérateurs et les interlocuteurs sociaux sont consultés sur les grandes orientations et réorientations des programmes.

Une task-force, animée par un consultant privé et composée d'experts, qui a procédé à l'audition et à la sélection des projets cofinancés fut créée en début de programmation. Cette

---

<sup>201</sup> Il s'agit des définitions du BIT qui diffèrent des définitions administratives de l'emploi et du chômage utilisées en Belgique.

procédure a diminué formellement l'autonomie de décision des autorités politiques régionales dans la sélection des projets.

Les règlements des fonds structurels prévoient un « pilotage par les indicateurs » et imposent la publication annuelle d'indicateurs de contexte, de réalisation et de résultats. La plupart de ces indicateurs sont harmonisés au niveau européen. Ils sont introduits dans un système de collecte de données appelé SFC.

Enfin, depuis de nombreuses années, les fonds structurels sont assortis d'obligations d'évaluation (*ex ante* et *ex post*). Cette obligation remonte aux années 1990. Dans le cadre de la SEE, une contribution des fonds structurels doit être jointe au PNR. Il est demandé aux États de justifier la contribution des interventions FSE aux lignes directrices de la SEE.

Le FSE a ainsi promu des pratiques systématiques de mesure de l'impact des politiques. Aujourd'hui, les principaux opérateurs institutionnels bénéficiant du FSE réalisent, même s'ils ne sont pas publiés, des évaluations internes et des tableaux de bord de suivi de l'insertion des stagiaires. Il en va de même au SPF emploi ou à l'ONEM où les évaluations sont de plus en plus fréquentes et sont d'ailleurs parfois réalisées grâce à des financements européens.

Ces éléments de « *créativité institutionnelle* » participent à une « *redistribution de l'expertise légitime en procédant à une construction d'une expertise légitime par délégation* » (Muller et Rouault, 1990 : 79).

Notons par ailleurs qu'à côté des aspects procéduraux, le FSE est un moyen de diffusion du discours de la SEE. Les Programmes opérationnels, tout comme les appels à projets du FSE, constituent, avec les séances d'information, les publications, les campagnes publicitaires, les principaux vecteurs d'images, de diagnostics, de représentations. La formulation des objectifs dans les documents de programmation témoigne clairement de la prise en compte des priorités politiques de l'Union européenne et en emprunte le vocabulaire : « *S'inscrivant étroitement dans la stratégie européenne pour l'emploi, cet axe prioritaire devra contribuer à faire face aux changements et promouvoir la capacité d'adaptation au travail et à la mobilité ; promouvoir le développement du capital humain ainsi que l'éducation et la formation tout au long de la vie ; augmenter l'offre de main-d'œuvre qualifiée (...) Il contribuera également à développer la flexibilité et la mobilité sur le marché du travail par le soutien de l'offre de formation et d'accompagnement liés directement aux demandes des entreprises et en*

développant des pôles de compétence » (PO Compétitivité 2007-2013, pp. 98 et 106)<sup>202</sup>. La représentation sous-jacente est ici celle de la formation adaptative qui doit permettre de rendre davantage d'individus offreurs de travail, cumulant les attributs positifs de la mobilité, de la flexibilité et de compétences en adéquation avec la demande des entreprises.

## 2. EFFETS COGNITIFS DE LA SEE

Les différents travaux empiriques et comparatifs sur les effets de la SEE ont en général des conclusions très mitigées sur les effets substantiels de la SEE (et des MOC en général). En revanche, ils insistent davantage sur les changements de représentation, ou les effets cognitifs, introduits par celle-ci. Ainsi, pour Vanhercke, *et al.* (2011 : 753), « *l'effet principal de la SEE est sans doute cognitif. Elle influe sur la manière de penser les réformes et introduit des concepts européens dans les débats nationaux (activation, vieillissement actif, flexicurité), affectant sensiblement les priorités des politiques nationales de l'emploi. De plus, la SEE renforce la prise de conscience de problèmes urgents, tels que le vieillissement actif, et offre un système de référence pour l'orientation des politiques* ».

### 2.1. Européanisation des représentations et des débats

Comme on l'a vu, la SEE a fait entrer de nouveaux thèmes dans l'agenda politique. A ces objets nouveaux sont associés des diagnostics et des solutions parfois en rupture avec les pratiques établies en Belgique et dans ses régions.

Le Livre blanc adopté en 1993 et souvent présenté comme l'analyse sur laquelle est construite la SEE, cinq ans avant l'adoption des premières lignes directrices, constitue un changement de perspective important. Les points de comparaison et la façon de penser les politiques de l'emploi apparaissent, pour les acteurs impliqués, en décalage avec les représentations habituelles.

*« Le Livre blanc, c'est d'abord une rupture en termes de contenu puisque c'est le concept de croissance intensive en main-d'œuvre qui fait son apparition. Et l'on compare les taux d'emploi et l'évolution des taux d'emploi en Europe, au Japon et aux États-Unis. Et l'on*

---

<sup>202</sup> Les indicateurs d'objectifs sont directement inspirés de la stratégie européenne pour l'emploi, même s'ils n'en constituent pas une translation. Les objectifs des programmes FSE sont davantage formulés en termes de rattrapage de la moyenne communautaire (par exemple en ce qui concerne le taux d'emploi ou le taux de chômage).

*se rend compte qu'on peut faire, à croissance égale, beaucoup moins ou plus d'emplois en fonction des systèmes d'emploi.*

*Et ça, c'est vraiment une découverte. Il y a une espèce de rupture conceptuelle parce que dans les années 1980 on était dans un schéma de croissance sans emploi avec un chômage massif dont on ne sortirait jamais, etc. Et au début des années 1990, il y a quelque chose qui se passe. On se dit que d'un pays à l'autre on réussit à avoir des performances en termes d'emploi qui sont très différentes ».*

Entretien, Conseiller au SPF Emploi, novembre 2006.

C'est ainsi à travers un discours politique - les lignes directrices, les rapports sur l'emploi en Europe, les rapports conjoints sur l'emploi et toute une littérature annexe - mais aussi à travers une méthode - indicateurs, comparaison internationale, recommandations - que s'exerce la pression adaptative sur la Belgique et ses acteurs et la mise en évidence d'une inadéquation (*misfit*) entre le réel national et régional et le prescrit européen. Pour Vanhercke *et al.* (2011 : 753), la comparaison internationale a eu des effets cognitifs en ce compris sur les interlocuteurs sociaux qui ne sont pourtant associés qu'à la marge à la SEE : *« le benchmarking fonctionne comme un antidote à l'autosatisfaction et exerce une pression pour relever les défis politiques urgents. Ainsi, en Belgique, les instruments de la SEE ont contribué à convaincre les partenaires sociaux du problème des travailleurs âgés ».*

Les différents entretiens avec les acteurs font apparaître un effet de la SEE essentiellement présenté en termes de « prise de conscience » de « problèmes » et de changement de perspective. Souvent des accords ou mécanismes existants qui étaient perçus comme des solutions (les prépensions comme solution au chômage, l'indexation comme solution à l'augmentation du coût de la vie, l'indemnisation à durée indéterminée comme solution à la pauvreté des chômeurs, etc.) deviennent des problèmes pour les finances publiques, la compétitivité ou le fonctionnement du marché du travail.

*« On devient conscient avec les recommandations qu'il y a un problème. Par exemple, le fait que le taux d'emploi des âgés soit un problème, c'est parce qu'on nous a expliqué au niveau international qu'il ne fallait pas voir que le chômage administratif. Idem pour la mobilité interrégionale ou la pression fiscale et parafiscale, c'est parce que l'Europe nous montre du doigt qu'on se dit qu'il y a un problème.*

*Pour les âgés, poser la question en termes de taux d'emploi fut une révolution en Belgique. L'idée d'activation après 6 mois, 12 mois de chômage cela a aussi été intégré suite à la SEE. Tout un vocabulaire européen s'insère dans le vocabulaire politique belge : lifelong learning, making work pay, flexicurity ».*

Entretien, Expert au SPF Emploi, juin 2006.



*« J'ai l'impression que ça a permis de dramatiser certaines questions qui auparavant étaient moins perçues comme un problème. Au début des années 1990, les prépensions c'était le modèle belge et en 2000 cela devient le problème belge. Et là, la stratégie européenne pour l'emploi et l'OCDE sont passés par là ! On a tendance à se glorifier de certaines solutions qui après coup apparaissent comme des problèmes difficiles à gérer.*

*Et ça, c'est quand même la stratégie pour l'emploi. La perspective internationale t'amène à voir des choses que tu ne comprenais pas avant. Je suis sûr qu'au début des années 1990, tu aurais demandé au chef de cabinet du ministre de l'emploi quel est le taux d'emploi des travailleurs âgés, il ne savait pas de quoi on parle ! ...Aujourd'hui, on peut dire qu'on n'est pas les meilleurs, et peut-être les moins bons, mais que ça s'améliore petit à petit ».*

Entretien, membre de l'EMCO, novembre 2006.

Si les changements de perception peuvent être associés à la SEE, il ne faut cependant pas y voir la cause unique. Comme détaillé dans la partie théorique, à côté des effets d'apprentissage liés à l'eupéanisation, il faut être attentif aux transferts (horizontaux) de politiques publiques ou d'idées politiques qui naissent des échanges entre pairs.

*« L'accompagnement des chômeurs, le vieillissement actif : tu sens l'influence des discussions ambiantes. Le gouvernement dit qu'il a des problèmes de finances publiques. Le vieillissement : tu vois que les solutions proposées sont le fruit des échanges entre administrations. Par exemple sur flexicurité, c'est clair que le SPF Emploi a fait des visites en Autriche où ils ont changé le droit du licenciement. Tu vois qu'il y a des échanges, que les informations circulent. Pour moi, c'est une des grandes réalités. On a ouvert les yeux sur ce que font les autres ».*

Entretien, responsable syndical, membre du CNT, avril 2008.

L'influence cognitive de la SEE est toutefois reconnue par l'ensemble des acteurs rencontrés. Les deux extraits d'entretien qui suivent (d'un responsable d'organisation patronale et d'un responsable syndical) sont éclairants à cet égard. Mais, comme nous le verrons plus loin, les effets en termes de changements substantiels sur les politiques s'inscrivent dans un temps plus long.

*« Est-ce que c'est l'Europe qui a fait ressortir la conscience de toute une série de problèmes, ou bien de toute façon on se serait cassé la figure et il aurait fallu qu'on le fasse quand même ? Je pense que le fait de discuter à 12, 15, 25 et 27 de problèmes qui sont finalement semblables a finalement apporté un échange. De le faire à grande échelle a peut-être amélioré ou certainement harmonisé les solutions ».*

Entretien, responsable syndical, membre du CNT, avril 2008.

*« Je pense que la flexicurité a certainement une influence, mais pas dans le sens d'un effet immédiat. Cela change la façon dont on va percevoir les choses et comment on va*

*chercher des solutions. On va certainement regarder ce que l'Europe conseille, mais ce n'est pas pour cela que l'on va faire exactement ce qui est indiqué. Mais cela peut être une source d'inspiration ».*

Entretien, conseiller, organisation patronale, juin 2013.

Enfin, si l'on peut acter d'indiscutables effets cognitifs de la SEE, on n'assiste cependant pas pour autant à un effacement rapide des valeurs qui présentent des contradictions avec le prescrit européen. Une interprétation des effets de la SEE en termes d'importation sans nuance d'un référentiel européen serait erronée. Au contraire, on peut lire, à travers les discours et les pratiques, une hybridation de références et de représentations. L'enjeu pour les acteurs régionaux ou nationaux est de pouvoir combiner des préférences, des valeurs et des recettes en minimisant leurs contradictions.

*« Actuellement, il y a une insistance sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi. On a une approche globale. Le ministre [wallon de l'emploi] Marcourt insiste sur la création d'emplois avec le PST 1. Il nous renvoie le développement des compétences et insiste, lui, sur les emplois.*

*N'est-ce pas notre devoir comme politiques de gauche que d'accompagner les personnes dans leur intégration dans l'emploi et en même temps de souligner les devoirs de formation ? Mais sans excès de blairisme !*

*Il faut des dispositifs qui permettent à tous d'accéder à la formation de service public. La caractéristique du service public c'est d'être systématique. Par exemple, l'accompagnement concerne tous les jeunes dès l'entrée dans le chômage. On doit permettre à tout le monde d'avoir accès aux services. Le privé, c'est l'intérim, la sélectivité. Le service public offre une garantie de formation et elle ne doit pas nécessairement mener à tout prix vers l'emploi. On peut aller chercher les plus éloignés de l'emploi pour les amener dans un parcours vers l'emploi ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre wallon de la formation professionnelle, mai 2007.

Le développement d'un prescrit européen, même de plus en plus fin et contraignant, n'empêche pas l'expression d'avis divergents et de conflits. La décision politique est faite de compromis (nombreux en Belgique du fait de sa configuration sociologique et institutionnelle). Il sera donc utile d'analyser l'influence du discours européen sur les contenus des consensus politiques.



## 2.2. *Européanisation des consensus politiques*

### 2.2.1. *Mettre en œuvre le prescrit européen*

Au-delà des représentations et des termes des débats, l'influence cognitive de la SEE se marque également dans les documents de consensus que sont les déclarations gouvernementales dont l'importance a été soulignée plus haut. Les programmes de gouvernement ont, depuis la fin des années 1990, intégré, outre les objectifs quantitatifs en termes de taux d'emploi, les représentations véhiculées par la SEE tant en ce qui concerne les éléments problématiques que les solutions.

Le gouvernement Verhofstadt I (1999-2003), qui coalise les partis socialistes, libéraux et écologistes, mobilise la notion d'État social actif pour forger un consensus interne et emprunte beaucoup au discours européen de l'époque (cf. *supra*) : *« Une croissance durable rend possible une meilleure protection sociale parce qu'elle assure mieux la base financière nécessaire. Les gens qui bénéficient d'une protection sociale doivent, lorsque c'est possible, être réintégrés dans la société (...). C'est le défi majeur que devra relever l'État social actif. Dans cet État, on luttera moins contre l'exclusion de manière passive et palliative que de manière active et préventive. Un État social actif ne se contente pas de distribuer des allocations mais il investit surtout dans les êtres humains, dans leur formation, leur travail (...). Un taux d'emploi élevé offre en outre une base financière plus large et plus stable, notamment pour le financement de la sécurité sociale »* (Gouvernement fédéral, 1999 : 4-5). La notion d'État social actif est ensuite insérée dans les conclusions du sommet de Lisbonne en 2000. Les recettes utilisées par ce gouvernement (développement des politiques actives, réduction du coût du travail, incitation à la formation, vieillissement actif) sont explicitement présentées comme relevant de la mise en œuvre des orientations européennes : *« pour développer l'État social actif et augmenter le taux d'emploi, le gouvernement empruntera plusieurs voies, voies qui entrent strictement dans le cadre des lignes de forces de nos engagements européens »* (Gouvernement fédéral, 1999 : 5).

L'argumentaire de la déclaration du gouvernement Verhofstadt II (2003-2007) s'inscrit dans la prolongation de la précédente. Il est plus précis sur deux thèmes liés aux principales réformes des politiques de l'emploi de ces quinze dernières années.

Le premier thème est celui des travailleurs âgés, devenu « le problème des travailleurs âgés » sous l'influence de la SEE et qui est à l'origine de la « Loi sur la solidarité entre les

générations » en 2005 (cf. *infra*) : « outre l'augmentation prévue de la diminution structurelle des charges pour les travailleurs âgés (...) des nouvelles mesures seront proposées dont l'objectif sera de freiner la sortie anticipée des travailleurs âgés ». « Le gouvernement entend proposer aux partenaires sociaux une politique de réinsertion active principalement en faveur des travailleurs âgés » (Gouvernement fédéral, 2003 : 5).

Le second thème est celui de l'activation des chômeurs, dont l'insuffisance est stigmatisée dans les recommandations européennes. La déclaration gouvernementale puise dans l'argumentaire européen pour annoncer l'introduction, en 2004, du plan d'accompagnement des chômeurs sur l'initiative du ministre de l'emploi F. Vandenbroucke : « avec les régions, une médiation de travail plus active et un accompagnement plus personnel seront élaborés pour les sans-emploi (...). L'engagement et la disponibilité des chercheurs d'emploi à l'égard du marché du travail seront suivis plus intensément par l'ONEM » (Gouvernement fédéral, 2003 : 5).

Le gouvernement Leterme I s'inscrit également dans la lignée de ses prédécesseurs. Ses objectifs, même s'ils sont formulés en termes généraux, semblent directement importés de la littérature européenne : « pour pouvoir continuer à payer nos soins de santé et nos pensions, il faut également qu'un plus grand nombre de citoyens travaille. Le gouvernement élaborera avec les régions et en concertation avec les partenaires sociaux une stratégie visant à poursuivre le renouvellement de notre tissu économique, la modernisation du marché de l'emploi et une réduction supplémentaire des coûts du travail » (Gouvernement belge, 2008 : 4). Mais ce gouvernement, qui entend améliorer encore l'accompagnement et le contrôle des chômeurs, fait également sienne une recommandation de longue date de l'UE et qui n'avait jamais pu faire l'objet de consensus interne, celle de la dégressivité des allocations de chômage : « la diminution de l'allocation à mesure que la durée de chômage augmente devra inciter le chômeur à trouver un emploi le plus rapidement possible » (*Idem* : 7).

Il n'est guère surprenant que le gouvernement Di Rupo (tripartite) emprunte à son tour au discours européen. Les deux thèmes des travailleurs âgés et de l'activation restent au cœur des priorités gouvernementales. E. Di Rupo indique ainsi que « sans réformes radicales, notre modèle social ne pourra tenir le double choc de l'endettement et de l'augmentation de l'espérance de vie (...). Il n'est pas tenable de travailler un tiers de notre vie et d'être étudiant et pensionné les deux autres tiers (...). Pour éviter que ceux qui travaillent doivent sans cesse cotiser davantage (...), le gouvernement a l'intention de revoir le système de prépension et de retraite anticipée » (Gouvernement belge, 2011 : 11-12).

S'agissant de l'accompagnement des chômeurs, le gouvernement annonce « *une réforme radicale du marché de l'emploi [où] chacun mérite également d'être soutenu dans sa recherche d'un travail [mais] en revanche, ceux qui ne fournissent pas suffisamment d'efforts seront placés devant leurs responsabilités* » (Idem).

Les références européennes ne sont pas seulement présentes dans les déclarations fédérales. Les DPR wallonnes sont aussi très clairement marquées de ces orientations. Dès 1999, la DPR wallonne reprend presque mot à mot le texte de la Ligne directrice n°2 consacrée à la mise à l'emploi des jeunes : « *le gouvernement mettra en place un programme d'action spécifique visant à permettre aux jeunes de construire leur place dans la société notamment en facilitant leur insertion professionnelle. Notre objectif est que chaque jeune sorti de l'école puisse entrer sur le marché du travail endéans les six mois* » (Gouvernement wallon, 1999 : 34).

Si les références européennes dans les déclarations gouvernementales fédérales et régionales sont nombreuses (« *download* »), il ne faut pas en conclure que le discours de la SEE soit devenu le référentiel unique des accords politiques internes. Deux éléments invitent en effet à nuancer le constat : les gouvernements annoncent parfois leur ambition de transformer le message européen et réaffirment des orientations parfois contradictoires avec le prescrit européen.

### 2.2.2. Réformer l'Europe, un objectif de politique interne

D'abord, l'eupéanisation des déclarations gouvernementales ne doit pas être considérée de la seule perspective *top-down*. On y trouve également des messages sur les intentions des gouvernements de soutenir ou transformer la politique européenne (« *upload* » ; cf. *infra*). On peut lire cette volonté d'influencer l'Europe dans l'ensemble des déclarations gouvernementales fédérales et wallonnes de ces vingt dernières années.

Au lendemain du sommet d'Essen, le Gouvernement Dehaene mentionne dans sa déclaration ses intentions : « *la première priorité du Gouvernement est incontestablement la promotion de l'emploi. Il ne se contente pas d'intégrer clairement sa politique dans la perspective européenne, il entend également prendre l'initiative au sein de l'Europe et être un des premiers à présenter, après concertation avec les interlocuteurs sociaux, un plan pluriannuel cohérent pour l'emploi. Le Gouvernement ne croit pas à des solutions miracles, mais il soutient une action continue menée sur différents fronts en vue de combattre le fléau de la société actuelle,*

*qu'est le chômage. L'emploi est la base essentielle de l'épanouissement personnel, de revenu, de l'identité sociale et de la cohésion de notre société »* (Gouvernement belge, 1995 : 2).

Les gouvernements successifs indiquent systématiquement leur volonté de renforcer la dimension sociale de l'UE. Le gouvernement Verhofstadt II, par exemple, considère pour sa part que *« l'UE doit poursuivre de manière conséquente la stratégie de Lisbonne (...). En conséquence, le gouvernement œuvrera en vue de renforcer davantage l'élément social et tout particulièrement (...) le maintien d'une politique européenne de l'emploi »* (Gouvernement belge, 2003 : 40). Plus lyrique, la déclaration du gouvernement Di Rupo entend *« refaire de l'Europe un projet enchanteur »* et *« mettra toute son énergie pour franchir les étapes décisives permettant de réelles avancées »* en matière sociale (Gouvernement belge, 2011 : 16).

### 2.2.3. Dépendance au sentier et distance critique par rapport à la SEE

L'importation de références européennes ne signifie pas pour autant le renoncement à des pratiques ou des accords passés même s'ils sont en contradiction avec les premières. Ainsi s'élabore progressivement un référentiel hybride empruntant à diverses influences.

On peut ainsi trouver dans les différentes déclarations gouvernementales des recettes en contradiction avec le prescrit européen. Pour ne prendre que deux exemples très caractéristiques, le gouvernement Verhofstadt I annonce qu'il *« renforcera les incitants financiers en faveur de la réduction du temps de travail et de la semaine des quatre jours en restant dans les limites de la position concurrentielle des entreprises »* (Gouvernement belge, 1999 : 28).

En 2011, alors que la Commission recommande à la Belgique notamment de revoir l'âge d'accès à la pension et de réformer son mécanisme d'indexation des salaires, les programmes de gouvernement réaffirment l'inviolabilité de ces acquis : le Premier ministre annonce ainsi clairement aux députés que *« l'âge légal de la pension restera fixé à 65 ans »* et *« le gouvernement veut également garantir le pouvoir d'achat des citoyens. Notre système d'indexation automatique des revenus sera donc maintenu. Il continuera à soutenir la demande intérieure, c'est-à-dire l'un des principaux facteurs de la croissance économique qui, hélas, en ce moment est trop faible »* (Elio Di Rupo présentant la déclaration gouvernementale à la Chambre, le 7 décembre 2011).

Ce type d'observation doit nous inciter à une lecture nuancée des effets de la SEE sur les discours et référentiels nationaux.

### 3. TRANSFORMATIONS DES RÉFÉRENTIELS WALLON ET BELGE

La SEE a des effets cognitifs que l'on peut appréhender par l'analyse de discours d'acteurs et de documents de consensus. Mais l'ensemble du discours SEE n'est pas nécessairement intégré pour autant dans les discours nationaux ou régionaux sur l'emploi. Il est donc utile d'essayer de clarifier le référentiel sectoriel wallon en matière d'emploi et de formation. Pour ce faire, nous adoptons ici une démarche en plusieurs étapes et nous nous appuyons sur notre analyse documentaire ainsi que sur l'analyse de nos entretiens<sup>203</sup>. Il s'agit d'abord d'identifier les forums et les acteurs pertinents (tableau 35) et de sélectionner le matériau de recherche (encadré 13). Notre souci n'est pas de viser à l'exhaustivité, tâche impossible, mais de sélectionner les textes ou discours les plus consensuels et les plus explicites quant aux valeurs et normes portées par les politiques.

Nous avons ensuite confronté les éléments de ce matériau à une grille de lecture, inspirée de Colomb (2007) (voir tableau 37) nous aidant à mettre en évidence les éléments d'ordre cognitif, normatif et instrumental.

Nous avons ainsi pu identifier les récurrences et les objets de consensus ou de conflit qui nous ont permis de tracer les contours du référentiel sectoriel et ses éléments d'articulation avec un référentiel global plus large.

#### **Encadré 13:       matériau empirique utilisé**

Le matériau d'analyse se compose d'abord de sources écrites détaillant les politiques ou leurs résultats (déclaration de politique régionale, programme d'actions prioritaires, décrets, contrat de gestion du service public de l'emploi et documents édités par ce dernier, rapports annuels, communiqués politiques, etc.).

La SEE offre par ailleurs une occasion pour les États d'énoncer annuellement leurs priorités politiques. Dans ce cadre, une « contribution wallonne au programme national de réforme » est également rédigée. Elle fait l'objet d'une analyse particulière. Notre matériau se complète également de discours et prises de positions d'acteurs (avis d'instances de concertation, programmes politiques et mémorandums, discours).

Enfin, il se complète de nos entretiens auprès d'acteurs de la politique de l'emploi réalisés depuis 2006. Les forums où se produisent la plupart de ces textes et discours sont présentés dans la section suivante.

---

<sup>203</sup> Ce travail a été initié en 2010 (Conter, Mainguet, 2010).

### 3.1. *La distinction des forums*

Analyser un référentiel sectoriel suppose d'identifier les forums dans lesquels il s'élabore. Jobert (1995 : 20-21) distingue trois types de forums : les forums scientifiques où les acteurs sont mus par la recherche de reconnaissance au sein de leur communauté, les forums de la communication politique où l'enjeu est la conquête du pouvoir politique, et les communautés de politiques où se discutent les principes de l'action publique. Dans ces derniers forums, l'enjeu n'est pas la construction d'un savoir scientifique ou la conquête du pouvoir mais « *la construction d'un compromis social permettant d'assurer la régulation des interactions de réseaux de politique publique comportant de multiples acteurs (bureaucratiques, professions, acteurs et institutions économiques)* » (Jobert, 1995 : 21).

Cette distinction des différents types de forums nous semble d'une moindre pertinence analytique en ce qui concerne la Belgique et la Région wallonne. D'une part, la concertation sociale constitue en Belgique un lieu et un mode de production de référentiels important et relativement autonome que l'on ne pourrait assimiler à une « communauté de politique publique ». D'autre part, en raison sans doute de la taille du pays et des régions, les politiques de l'emploi et de la formation se discutent en Belgique au sein d'un « tout petit monde ». La réflexion sur les politiques se déroule de façon simultanée dans différents lieux, tant au niveau fédéral que régional (voire au niveau de la Communauté française), en associant souvent les mêmes acteurs. Certes, au sein de chacun des forums se développent des logiques d'action et des objectifs propres (production de savoir, conquête du pouvoir politique, définition des politiques publiques). Mais on observe, notamment du fait de la structuration de la société en piliers, de nombreux contacts entre différents acteurs (politiques, syndicaux, administratifs) et une importante mobilité des individus entre les organisations et les sphères est également observée (passages fréquents d'individus entre l'administration, une organisation syndicale, un cabinet ministériel, un service d'étude de parti ou d'une organisation sociale ; haute administration désignée par les partis, etc.). En ce sens, il est difficile de considérer que les politiques de l'emploi puissent être pensées dans des termes différents selon les forums.

**Tableau 35. Arènes et forums où se discutent les politiques de l'emploi et de la formation**

Champs	Fédéral	Régional
<i>Technico-scientifique</i>	Conseil supérieur de l'emploi, Bureau du plan, Banque nationale, Universités	Universités, Service public de l'emploi (FOREM)
<i>Administratif</i>	Ministère (Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale), Service public de l'emploi (ONEM)	Ministère (Direction générale opérationnelle Economie, Emploi et Recherche, Service Public Wallonie), Service public de l'emploi (FOREM), IFAPME <sup>204</sup> , Conseil de l'Education et de la Formation (Communauté française)
<i>Politique</i>	Gouvernement, cabinets, parlement, partis politiques et leurs services d'étude.	Gouvernement, cabinets, parlement, partis
<i>Concertation sociale</i>	Conseil national du travail, Conseil central de l'économie, Groupe des 10, Comité de gestion de l'ONEM	Conseil économique et social, comités subrégionaux de l'emploi et de la formation <sup>205</sup> , Comité de gestion du FOREM <sup>206</sup>

Il est à noter également que les acteurs de la politique de l'emploi et de la formation fréquentent plusieurs forums ou arènes européens (Comité de l'emploi, Comité de l'éducation, Réseaux des directeurs de la formation et des directeurs des services publics de l'emploi) qui sont des lieux de socialisation politique (Conter, 2010b) où se discutent, s'élaborent ou, parfois, se contestent, des référentiels.

<sup>204</sup> Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises.

<sup>205</sup> Les CSEF rassemblent les interlocuteurs sociaux et les acteurs de la formation au niveau sous-régional. Ils sont donc autant des forums technico-administratifs que des organes de concertation.

<sup>206</sup> L'ONEM et le FOREM sont des organismes paritaires. Ils possèdent un comité de gestion rassemblant les interlocuteurs sociaux.



### 3.2. *Quel référentiel wallon ?*

#### 3.2.1. *Référentiel global et articulation au référentiel sectoriel*

Le référentiel global est depuis longtemps formulé en Belgique (pays situé au cœur de l'Europe et pionnier de la construction européenne) en termes d'inscription dans une économie globalisée. La Belgique et ses territoires, comme les entreprises, doivent se montrer compétitifs. La production de richesse est une condition du maintien des politiques sociales. Dans cette perspective, l'État doit accompagner le développement des entreprises, considérées comme seules véritables créatrices de richesse. Cette idée très générale apparaît dans de nombreux documents (les déclarations gouvernementales en particulier) et discours, tant sur la scène fédérale que régionale. Elle a été thématisée sous la formulation « d'État social actif » (Vielle *et al*, 2005). Elle est par ailleurs largement promue au niveau européen, notamment par la stratégie de Lisbonne. Ce discours sur l'État social actif correspond à un référentiel sectoriel de la politique sociale qui s'articule à un référentiel global que l'on peut qualifier de référentiel de la « société compétitive » ou encore, à l'instar de Jobert et Muller (1987), de « référentiel de marché ».

Un autre enjeu, plus institutionnel et structurant des politiques est celui du maintien de l'unité de la sécurité sociale, voire du pays. Celui-ci dépend, pour de nombreux acteurs, de la capacité de la Wallonie à assurer un développement économique suffisamment important pour limiter, au sein de la Belgique, l'ampleur des transferts Nord-Sud, notamment en matière de sécurité sociale.

Ces deux dimensions, internationale et nationale, du référentiel global, induisent la nécessité de penser un référentiel sectoriel en termes d'adaptation et d'incitation. Nous relevons ci-après les différentes dimensions du référentiel sectoriel de l'emploi et de la formation, avant de tenter d'en proposer une synthèse.

#### 3.2.2. *Dimensions du référentiel sectoriel*

Dans les différents documents officiels, discours et interviews analysés, dont nous pouvons considérer qu'ils sont représentatifs d'un consensus général autour des politiques publiques de l'emploi et de la formation, différents éléments sont apparus de façon récurrente. Synthétisés, ils peuvent constituer les grands axes de ce que nous considérons être le référentiel wallon de la politique de l'emploi et de la formation.



### 3.2.3. *Dimension cognitive*

Sous la caractéristique de dimension cognitive, nous retiendrons les constats, les évidences (solutions qui s'imposent), qui peuvent parfois prendre la forme d'images ou d'algorithmes.

Les discours véhiculent d'abord des diagnostics quasi unanimement partagés ; ils concernent les causes du retard économique régional (reflété par des indicateurs tels que le PIB/hab. et le taux d'emploi inférieurs aux moyennes nationale et européenne ; le taux de chômage supérieur) : déclin des grands secteurs industriels à partir des années 1970, faiblesse de l'esprit d'entreprise, image négative de la région à l'extérieur (friches industrielles, conflits sociaux, gouvernance peu efficace, misère sociale), faiblesse et inadéquation de l'enseignement et de la formation, faible rentabilité du capital (Accaputo *et al.*, 2006). Le problème de la région est posé en termes de compétitivité. Celle-ci concerne tant les entreprises que le territoire et les individus.

Les entreprises sont souvent représentées comme industrielles et « souffrant d'un handicap » concurrentiel lié à un coût du travail et une fiscalité élevés ; elles sont peu actives dans le secteur des produits finis de haute valeur ajoutée, développent peu d'innovation et engrangent trop peu de croissance et de création d'emplois. Elles sont enfin confrontées à d'autres difficultés telles que les lourdeurs administratives ou du droit social et la difficulté de trouver du personnel qualifié. Dans le même temps, leurs investissements dans la formation n'atteignent pas les niveaux fixés lors des accords interprofessionnels.

La région est toujours engagée dans un processus de restructuration qui a commencé au cours des années 1970 avec le déclin des grands secteurs industriels. Elle a été marquée par le « règne de la grande entreprise » qui a formaté des cultures et des comportements. Le « marché interne » était la norme en matière d'emploi et a contribué à enraciner l'idéal de stabilité. Une grande tradition syndicale (taux de syndicalisation supérieur à 50 %), à orientation offensive, et des institutions de concertation nombreuses et établies ont renforcé cette image. L'esprit d'entreprise (approché par la proportion de nouveaux indépendants) est peu développé.

Le territoire est aussi marqué par un taux de chômage important, notamment des jeunes. Le chômage se caractérise par une grande part d'individus peu qualifiés et par de longues durées d'indemnisation. Dans le même temps, les « pénuries de main-d'œuvre » sont fréquemment évoquées, au point de masquer au moins partiellement le problème de l'inadéquation quantitative entre offre et demande d'emploi. Ainsi il est fréquent d'entendre l'argument selon

lequel « *il est faux de dire qu'il n'y a pas d'emploi. Il y a des pénuries* » (entretien, directeur FOREM, avril 2008). Cette conviction permet par ailleurs de légitimer les programmes d'accompagnement et de contrôle des chômeurs et leurs réformes successives.

Les thèmes du coût du travail et de la « rigidité » du droit du travail, qui relèvent des compétences fédérales sont moins consensuels. Si l'ampleur du « handicap salarial » (exprimé tantôt en écart, tantôt en évolution des salaires par rapport aux pays voisins) est discuté, l'approche selon laquelle la réduction des cotisations ou précomptes permet d'augmenter ou maintenir le salaire poche est partagée par davantage d'acteurs.

Dans le même temps, la région s'insère dans un système fédéral de protection sociale, perçu comme efficace et de haut niveau, mais confronté à plusieurs défis (faiblesse du taux d'emploi e.a.).

La faible efficacité de l'enseignement (part importante de jeunes sortant sans diplôme) et la part importante de personnes peu qualifiées dans la population active sont également considérées comme des freins à la compétitivité. Par contre, la part de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur dépasse la moyenne de l'UE.

Enfin, la région est marquée par une image de « mauvaise gouvernance » : clientélisme, administrations ou services publics peu efficaces. Cette image a motivé de nouvelles approches, notamment dans la lignée du nouveau management public (objectifs, indicateurs, évaluation, communication). Les plans gouvernementaux récents (Plan Marshall) s'inscrivent dans cette dynamique.

Les diagnostics reposent aussi sur les individus, travailleurs ou demandeurs d'emploi wallons. Comme évoqué plus haut, le faible niveau de qualification, l'absence ou la faiblesse d'expérience professionnelle, la méconnaissance des langues, les abandons de formation, la faible mobilité géographique et professionnelle des individus, la longue durée de chômage constituent des handicaps pour l'accès ou le retour à l'emploi.

A côté des éléments de diagnostic, les référentiels véhiculent aussi des « vérités », des solutions qui s'imposent. Elles sont souvent introduites par des énoncés dont la forme est proche de l'algorithme (si...alors...). En matière de politique de l'emploi et de formation, on peut en identifier plusieurs :

- « *Des compétences fortes et adaptées aux besoins des entreprises constituent un ticket d'entrée sur le marché du travail* » (PNR 2009, p. 110) : les stages permettent « *d'entrer en*

*contact avec le marché du travail* », alors que l’alternance permet « *une transition fluide* » vers ce marché (*Idem*) ;

- « *Les investissements en capital humain rendront les personnes moins vulnérables aux aléas économiques* » (*Idem*) ;

- Les mesures d’activation sont à la fois des politiques sociales (elles améliorent l’employabilité) et économiques (investissement dans un facteur de production qui permet plus de croissance) ;

- La connaissance des langues est un élément déterminant pour la croissance des entreprises ;

- L’accompagnement reste la meilleure voie d’accès à l’emploi, il augmente les chances d’insertion.

Enfin, les discours véhiculent des images, parfois difficiles à déceler, tant le vocabulaire politique s’est imposé à nos modes de pensée et d’expression. Nous avons identifié un ensemble d’images qui apparaissent de façon récurrente dans les discours sur l’emploi en Wallonie et dans nos entretiens avec les acteurs. Elles sont présentées dans le tableau suivant. Lorsque les images se rapportent aux individus, elles sont souvent associées à des classifications, comme dans le cas des « publics éloignés du marché du travail ». Elles dépeignent les politiques en soulignant (ou conférant) leur caractère social : « être aux côtés des chômeurs », « ne laisser personne au bord du chemin ». Même « l’accompagnement » peut, eu égard au contenu réel des politiques développées sous ce mot, être considéré comme une image à haute charge symbolique. Enfin, les images servent aussi à mettre en évidence les résultats supposés ou attendus des politiques. Elles sont nombreuses à évoquer les transitions entre non-emploi et emploi : « fluidité des transitions », « tremplin », « clé » ou « passeport » pour l’emploi.

**Tableau 36. Images récurrentes associées à la formation, à l'emploi et aux politiques publiques**

Objets	Images associées
Individus	Acteurs de leurs parcours, éloignés de l'emploi, fragilisés
Pouvoirs publics, opérateurs	Partenaires, actifs, approche client, ...
Emploi, recherche d'emploi	Sécurisation des parcours, fluidité des transitions, « lucky bunny » <sup>207</sup> , pièges à l'emploi
Politiques, instruments, dispositifs	Tremplin, clé, sésame, rapproche de l'emploi, met en contact avec le marché de l'emploi
Société, économie, marché du travail	Société de la connaissance, lutte, compétition, course, société vieillissante

Source : analyse documentaire et entretiens de recherche.

#### 3.2.4. Dimensions normatives

La dimension normative du référentiel recouvre les nécessités énoncées (« il faut ») ; celles-ci portent sur différents registres (Région, individus, gouvernement). Le premier concerne le territoire dont il faut renforcer l'attractivité, notamment, en ce qui concerne l'emploi, par la limitation du coût de travail et par la qualification de la main-d'œuvre.

Le référentiel wallon comporte aussi l'idée d'un nécessaire changement de mentalité (par rapport à des comportements ou des politiques du passé) : « *le Plan Marshall comporte un appel explicite à un 'changement d'état d'esprit' qui apparaît comme la principale innovation sociologique des propositions gouvernementales (...). Le contenu général du plan et son insistance sur la nécessaire création d'activités économiques marchandes permet de penser qu'il s'agit d'une attitude générale plus favorable à l'esprit d'entreprise* » (Accaputo et al., 2006).

Le changement de mentalité doit aussi concerner les comportements individuels, notamment des demandeurs d'emploi qui doivent se montrer plus actifs et plus flexibles : « *On transmet à l'ONEM une évaluation globale de la participation aux tables rondes et pas que du présentiel. Il ne suffit pas de venir et rester les pieds sur la table* » (entretien, directeur FOREM, avril 2008). « *Les individus doivent être plus mobiles. Il faut prendre en compte les besoins du marché, faire évoluer les jeunes vers un projet réaliste* » (Idem). « *Les jeunes doivent être*

---

<sup>207</sup> Lapin à six pattes représentant l'emploi dans une campagne du FOREM à destination des jeunes « Multiplie tes chances, attrape Lucky bunny.be ».

*volontaires et dynamiques. Il faut chercher partout. Je crois que quand on est jeune, une première expérience est intéressante et forme, même si ce n'est pas idéalement tout de suite dans le cadre de ce que l'on cherchait, je crois que c'est bien de toucher à tout* » (ministre fédérale de l'emploi, interview RTL-radio, mars 2010).

Enfin, de nouveaux impératifs portent sur les pouvoirs publics, les instruments et les acteurs des politiques de l'emploi. Le FOREM doit davantage coopérer avec les autres services publics de l'emploi, le travail doit s'organiser en partenariat, en ce compris avec le secteur privé (intérim), d'une part, et sur base territoriale, d'autre part. Ces injonctions contribuent au développement d'un registre de la proximité (géographique, relationnelle) se traduisant par la volonté d'intervenir « au plus près des besoins » (des individus, des entreprises, des bassins d'emploi).

Cette proximité est justifiée par l'efficacité et par la nécessaire rapidité de la réallocation de la main-d'œuvre vers les emplois disponibles, mais aussi en raison de la démotivation des individus : *« il faut aller le plus vite possible, le temps joue contre nous »* (ministre régional de l'emploi, interview RTBF Radio, mars 2007), *« organiser une plus grande rapidité de la prise en charge (...) notamment par le raccourcissement de la procédure »* (ministre fédéral de l'emploi, cf. *supra*).

Si les politiques doivent garantir l'accès de tous aux formations, permettre de concilier vie professionnelle et vie privée, elles doivent aussi mieux prendre en compte les besoins du marché : *« ces formations doivent renforcer l'employabilité et la qualification des demandeurs d'emploi pour répondre aux besoins en compétences du marché de l'emploi, en tenant compte des caractéristiques des sans-emploi »* (FOREM, contrat de gestion 2006-2011, p. 13). Elles doivent aussi assurer l'équilibre des droits et devoirs de chacun. Selon cette conception, le système de protection sociale doit encourager l'activité.

*« Au FOREM, il y a une volonté de transformer les pratiques en profondeur dans un sens plus prescriptif par rapport aux demandeurs d'emploi et dans le sens du respect des engagements pris. Il s'agit de responsabiliser les individus. C'est toute la philosophie de l'État social actif ».*

Entretien, directeur au FOREM, avril 2008.

### 3.2.5. Dimensions instrumentales

Les dimensions instrumentales du référentiel expriment les manières de faire correspondant aux nécessités et valeurs partagées. Parmi les instruments véhiculés par le référentiel wallon, on

retiendra l'identification des métiers en pénurie et l'orientation des demandeurs d'emploi vers ceux-ci, l'individualisation des politiques (personnalisation des adressages d'offres d'emploi, convocation, orientation) et leur contractualisation.

Les exigences de proximité passeront par la territorialisation des politiques et le rapprochement des demandeurs d'emploi et des entreprises (contenus des formations adaptés aux demandes des entreprises, multiplication des stages et développement de l'alternance).

La formation professionnelle au sein des entreprises est encouragée par une intervention financière des pouvoirs publics.

Le partenariat doit enfin permettre de couvrir un nombre élargi de besoins tout en augmentant la qualité des prestations.

### *3.2.6. Essai de synthèse*

Ces différents éléments permettent de caractériser le référentiel sectoriel de l'emploi prévalant en Wallonie. Il convient de rappeler qu'un référentiel n'est pas à considérer comme un discours cohérent et hiérarchisé, mais constitue une référence mouvante, faite d'influences diverses qui peuvent être contradictoires.

A ce stade, nous pouvons donc souligner la prévalence d'un référentiel d'adaptation et d'incitation. L'adaptation traduit pour une part le rapport global-sectoriel : dans une société en changement permanent, du fait de la globalisation et de l'innovation notamment, la compétitivité devient une exigence et implique une adaptation permanente des pouvoirs publics, de la sécurité sociale, des entreprises et des individus.

Mais l'adaptation ne se décrète pas ; elle résulte pour partie d'incitations qui viseront aussi à augmenter le nombre de personnes à l'emploi et en formation. Ces incitations, positives et négatives, relèvent de la politique de l'emploi et de la formation. Elles s'adressent tant à l'offre qu'à la demande de travail. Les incitants à la demande de travail sont de plusieurs types : allègement du droit du travail, réduction du coût du travail et de la fiscalité, prise en charge des coûts de formation professionnelle, mise à disposition d'une main-d'œuvre compétente et en adéquation avec les attentes du marché. En ce qui concerne l'offre de travail, les incitations reposeront sur la diminution de la fiscalité individuelle (lutte contre les pièges à l'emploi) et l'arsenal des politiques actives et d'accompagnement (convocation, contractualisation, contrôle). Enfin, l'incitation concerne aussi les acteurs de la politique de l'emploi (incitation au

partenariat, orientation de la formation professionnelle en fonction des pénuries de main-d'œuvre, par exemple).

Ce référentiel wallon, dont l'orientation générale peut être qualifiée de libérale-sociale (primauté du marché et encadrement de ses effets par les politiques sociales)<sup>208</sup>, intègre aussi des éléments plus anciens ou de conception plus sociale-démocrate (rôle central du service public de l'emploi, création d'emplois publics, indemnisation du chômage non limitée dans le temps) qui sont à certains égards en rupture avec les orientations dominantes dans les arènes européennes (Conter, 2009).

Le tableau suivant présente une synthèse des composantes du référentiel sectoriel de la politique de l'emploi que nous avons pu identifier dans les forums wallons et fédéraux.

---

<sup>208</sup> La Fondation Copernic (2001b :7) donne de ce référentiel la définition suivante : « *le social-libéralisme, qui se présente comme un renouveau de la social-démocratie traditionnelle, souhaite adapter les sociétés européennes aux nouvelles exigences du capitalisme moderne tout en préservant un minimum de cohésion sociale, et accompagner les dérégulations des marchés par une certaine redistribution fiscale* ». La notion a également été utilisée par Bourdieu (2001) dans une critique des orientations des politiques européennes.

**Tableau 37. Synthèse des principales composantes du référentiel wallon**

<b>Dimensions</b>	<b><i>Forums fédéraux</i></b>	<b><i>Forums wallons</i></b>
<b>Dimension cognitive</b>  <i>Images</i>  <i>Algorithmes</i>	<p>État social actif Activation pour maintenir une sécurité sociale fédérale</p> <p><i>Sécurisation des trajectoires</i></p> <p>+ emplois= sauvegarde modèle social</p>	<p>Améliorer l'employabilité des individus par la formation diminue le chômage L'innovation induit la création d'emplois</p> <p><i>Société de la connaissance, mettre en contact le demandeur d'emploi et l'entreprise, rapprocher de l'emploi, pénuries de main-d'œuvre, fiscalité antiéconomique</i></p>
<b>Dimension normative</b>  <i>Valeurs</i>  <i>Normes</i>	<p>S'adapter à la mondialisation Renforcer la compétitivité</p> <p><i>Égalité des chances</i> <i>Accompagner les DE</i> <i>Rendre le travail payant</i> <i>Responsabilité individuelle</i> <i>Équilibre droits et devoirs</i> <i>Vieillessement actif</i></p>	<p>Adapter les compétences des individus aux besoins du marché Adapter les systèmes de formation au marché Nécessaire rapidité de l'intervention auprès des DE</p> <p><i>Égalité des chances</i> <i>Accompagner les DE</i> <i>Individualiser les approches</i> <i>Life long learning</i></p>
<b>Dimension instrumentale</b>	<p>Allègement du coût du travail (cotisations sociales) Modération salariale Allègement de la fiscalité sur le travail et les sociétés Activation des chômeurs Primes à l'embauche, à la formation en alternance Concertation Emplois subventionnés</p>	<p>Objectivation de profils métiers et compétences Adaptation des programmes de formation Contractualisation de l'accompagnement des chômeurs Incitants financiers à la formation professionnelle</p>
<b>Rapport global / sectoriel</b>	<p>Compétitivité des entreprises Préservation du modèle social belge</p>	<p>Développement régional comme garantie de l'unité du pays Adaptation des entreprises et des travailleurs à la mondialisation Attractivité du territoire et compétition</p>



### 3.3. *Des inflexions au référentiel causées par la crise ?*

La crise économique et financière, qui est apparue en 2008 en Europe et qui s'est traduite par une diminution de l'emploi et une augmentation brutale du chômage, a poussé les acteurs à adapter leurs discours, notamment sur les politiques à mettre en œuvre ; elle a également conduit les autorités à prendre diverses initiatives dans le domaine des politiques de l'emploi ou de la formation. Il est dès lors intéressant de repérer les dimensions cognitives, normatives et instrumentales de ces nouveaux discours et d'apprécier si des accents nouveaux pourraient faire évoluer le référentiel sectoriel.

Certains éléments du référentiel dominant ont été remis en cause du fait de la crise. Dans le domaine économique, certaines initiatives (recapitalisation des banques, création d'une caisse publique wallonne, travaux d'infrastructure, soutien au pouvoir d'achat) ont été légitimées par des discours aux accents keynésiens. Dans le domaine social, le plan d'accompagnement des chômeurs ou les politiques de réductions de cotisations ou de la fiscalité ont fait l'objet de critiques de la part de certains acteurs (notamment syndicaux), sans toutefois briser le consensus général autour de ces politiques. Un accent nouveau a été mis sur la création d'emplois subventionnés (aides à la promotion de l'emploi).

Globalement, les politiques publiques ont été envisagées dans la perspective de la préparation de la reprise, en confirmant la pertinence des orientations actuelles et en renforçant certains dispositifs existants.

Dans cette perspective, la formation reste au cœur de la politique de l'emploi : *« le cœur de l'approche belge en matière de flexisécurité (...) réside dans le renforcement et le relèvement du niveau de qualification de l'ensemble de la population. La disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée constitue la garantie que la reprise économique à venir se transformera en une croissance de l'emploi et que cet emploi sera durable (...). Les autres piliers de notre flexisécurité restent le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, le soutien de notre protection sociale aux différentes formes de transition sur le marché du travail, des femmes comme des hommes, et une attention constante aux groupes les plus éloignés du marché du travail »* (PNR 2009 : 100).

Le plan d'accompagnement des chômeurs a finalement été renforcé, tant sous les aspects de conseil-orientation que de contrôle (contractualisation et évaluation plus rapides, sanctions plus rapides mais graduelles) et étendu aux chômeurs de 50 à 52 ans (cf. *infra*).

La crise a également induit une évolution des représentations concernant le chômage et son indemnisation. Le système belge se caractérise par son absence de fin de droits, sous condition de témoignages de recherche d'emploi. La dégressivité des allocations n'était effective que pour les chômeurs isolés ou cohabitants (le montant est stable pour les chefs de ménage). En revanche, le niveau d'indemnisation est considéré comme relativement bas (Conter, 2009). Les mesures spéciales de crise prises par le gouvernement fédéral début 2009 ont notamment consisté en une augmentation des allocations, surtout lors des premiers mois de chômage ; elles s'appuyaient sur une double considération politique : d'une part, la nécessaire et juste indemnisation des chômeurs involontaires et, d'autre part, la nécessité de renforcer le caractère dégressif du système. Ainsi, alors que l'augmentation des allocations était conçue comme un soutien au pouvoir d'achat des chômeurs en temps de crise, elle a rapidement été présentée comme « *une première étape sur la voie de la dégressivité des allocations de chômage* » (PNR 2009, p. 21). Les accents nouveaux du référentiel sectoriel sont présentés dans le tableau suivant.

**Tableau 38. Influences de la crise sur les représentations dominantes en Wallonie**

<i><b>Dimensions</b></i>	<i><b>Formulations nouvelles</b></i>
Cognitive	Préserver l'emploi, ciblage des politiques (jeunes, travailleurs en chômage temporaire et autres proches de l'emploi). Accompagner les chômeurs est plus que jamais une nécessité. Préparer la reprise par la formation.
Normative	Intensifier, accélérer et personnaliser l'accompagnement; mobilisation accrue des acteurs. Dégressivité des allocations de chômage sans fin de droits. Equilibre entre droits et devoirs, sanctions justes.
Instrumentale	Raccourcissement des délais de convocation des demandeurs d'emploi ; sanctions plus graduelles. Ouverture du chômage économique aux employés, accompagnement des reconversions. Augmentation du nombre d'aides publiques à l'emploi.

### **3.4. *Du référentiel aux acteurs***

La notion de référentiel est utile pour identifier les représentations sous-jacentes des politiques publiques. Dans cette approche exploratoire des politiques (fédérales et régionales) de l'emploi et de la formation en Wallonie, nous avons tenté de souligner, à travers les composantes cognitives, normatives et instrumentales du référentiel, l'importance de la contrainte de compétitivité. Il est apparu au cours de cet exercice de décodage que le référentiel n'était pas à considérer comme un bloc homogène et que l'orientation libérale-sociale dominante assimilait des recettes de type plus sociale-démocrate confiant un rôle important aux pouvoirs publics (notamment en matière de création d'emploi). De même, le référentiel laisse place à la controverse politique au sein d'un espace limité des possibles (certains diagnostics ou recettes comme par exemple l'idée « qu'il n'y a pas d'emploi pour tous » ou la réduction collective du temps de travail sont placés de fait hors champ de discussion).

Ce référentiel emprunte à la rhétorique et au vocabulaire européen notamment lorsque les orientations européennes viennent apporter une proposition de réponse à une situation reconnue comme problématique (chômage des jeunes, coût du travail). Ainsi les discours et politiques reprennent les thématiques de « l'activation », de « l'accompagnement précoce », du « nouveau départ » et adoptent les objectifs quantifiés (offrir un nouveau départ aux jeunes de moins de 25 ans avant six mois de chômage, augmenter le taux de participation des adultes à la formation).

Le contexte de la crise de 2008-2010 a eu peu d'influence sur les discours et les politiques. Il a servi d'argument visant à renforcer les politiques existantes (accélérer, intensifier, étendre à d'autres publics, faciliter les conditions d'octroi d'aides). Ceci témoigne sans doute de la force d'un référentiel sectoriel qui, malgré la hausse brutale du chômage et les doutes ou inquiétudes manifestés par certains acteurs, poursuit son œuvre légitimatrice.

Si l'on peut conclure que la SEE a des effets cognitifs importants en Wallonie et en Belgique et qu'elle a été un des éléments servant à remodeler le référentiel de la politique de l'emploi, il convient de rappeler, à la suite notamment de Jobert que les idées, si déterminantes soient-elles, « ne flottent pas » mais sont portées par des acteurs qui y reconnaissent leurs valeurs ou leurs intérêts.

Comme la littérature sur l'eupéanisation nous y invite, nous nous penchons dans la suite de ce chapitre sur les aspects processuels de la SEE et sur les effets de socialisation politique que cette stratégie produit.

## 4. SOCIALISATION DES ACTEURS

La SEE peut être appréhendée par ses effets sur les institutions, sur les politiques, sur les modes de gouvernement. Nous l'abordons ici par sa capacité d'apprentissage politique. Le référentiel véhiculé par la SEE est, on l'a souligné, à de nombreux égards en rupture avec les représentations et pratiques qui ont longtemps déterminé les politiques publiques en Belgique et en Wallonie. Nous postulons que les conditions de réussite d'une socialisation secondaire en rupture avec les apports de la socialisation primaire doivent également être réunies lorsque l'on est en présence de deux phases conflictuelles de la socialisation politique secondaire.

Dans cette perspective, nous confrontons, dans un premier temps, la grille de lecture des conditions de la socialisation secondaire (Dubar, 2006) à la pratique de l'activité politico-administrative de la SEE en Belgique et en Wallonie, ainsi qu'aux discours de ses acteurs (fonctionnaires, experts, conseillers politiques, interlocuteurs sociaux).

Ayant souligné que « les conditions d'un changement de monde » sont réunies, nous examinerons, dans un deuxième temps, les interactions concrètes, entre Commission européenne et autorités politico-administratives nationales au cours de rencontres bilatérales entre ces autorités dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi.

### 4.1. *Les conditions réunies d'un changement de monde*

Les critères évoqués par Dubar (cf. chap. 1) sont confrontés ci-après aux discours des principaux acteurs de la pratique administrative de la SEE afin de tester la pertinence de la lecture de la SEE comme processus de socialisation politique.

#### 4.1.1. *La prise de distance par rapport aux rôles anciens*

L'émergence d'une petite catégorie d'acteurs politiques et administratifs recevant ou assurant la compétence quasi exclusive du « suivi des affaires européennes » aide à créer pour ses membres une identité de « filière Europe » dépassant les institutions auxquelles ils appartiennent (administration, service public de l'emploi, cabinets ministériels, organisations

syndicales, etc.). Ces « experts Europe », qui forment presque un groupe professionnel, se caractérisent au moins par deux traits communs.

Le premier concerne leur mission de relais, de coordination, d'information ou de traduction.

*« Je suis responsable des relations internationales de [mon ministère], cela veut dire que je coordonne ses activités internationales, je m'assure qu'il réalise bien ses obligations et je m'efforce de faire circuler l'information ».*

Entretien, Directeur, institution fédérale, novembre 2007.

*« Oui, c'est vrai. Manifestement, l'Europe, c'est l'affaire de quelques intellos de la [rue machin]<sup>209</sup>. Mais on essaye de vulgariser. Si je vais faire une formation, des rapports, je vais parler de la CES, du mouvement syndical européen. Sur la flexicurité, on a un groupe de travail. Le but c'est d'expliquer ce que c'est, comment on travaille. Ce n'est pas facile mais on essaye de démultiplier la connaissance et de sensibiliser les gens ».*

Entretien, Syndicaliste, membre du Conseil national du travail, avril 2008.

Le deuxième trait commun est la conscience de participer à une création collective. Il n'est pas rare d'entendre ces acteurs utiliser le « nous » lorsqu'ils parlent de la SEE. Ce *nous* recouvre « les artisans de la SEE », soit au sein du pays (il recouvre alors ce que les experts appellent « la filière emploi »<sup>210</sup>), soit au niveau européen (où il désigne tantôt le Comité de l'emploi, la Commission et le Conseil, tantôt les membres jugés « progressistes » de l'activité européenne). En revanche, ces mêmes experts parleront parfois du ministère, du syndicat, du cabinet, du parti, pour désigner leur propre institution. Bref, lorsqu'ils évoquent le fonctionnement de la SEE, ils s'identifient comme acteurs parties prenantes de ce processus.

*« Nous sommes toujours restés très attentifs à cette dimension de la qualité de l'emploi. (...) On est d'accord pour dire que les lignes directrices doivent rester la boussole ».*

Entretien, Directeur ministère fédéral, novembre 2007 (évoquant les acteurs belges du jeu européen).

*« Au Comité de l'emploi, la réduction du temps de travail, on n'a jamais aimé ».*

Entretien, Fonctionnaire, membre de l'EMCO, novembre 2007.

*« Quand je dis « nous », c'est parce que je pense vraiment que c'est un processus qui nous englobe. Au niveau syndical, on ne peut plus fonctionner sans un département qui*

---

<sup>209</sup> Siège de l'organisation syndicale, fréquemment désigné par son adresse.

<sup>210</sup> En se réappropriant une notion utilisée au niveau européen, les experts du milieu européen désignent par « filière emploi » tantôt le processus d'élaboration du programme national de réforme (groupes de travail associant différents ministères, cabinets, les régions, les services publics de l'emploi), tantôt les participants à ce processus.

*suit l'Europe. On investit beaucoup là-dedans. C'est comme cela qu'on le voit au niveau syndical belge en général. Et c'est la grande différence avec une série de nos collègues européens qui n'ont pas voix au chapitre et en sont très frustrés. Ils peuvent dire 'c'est Bruxelles qui...' ».*

Entretien, Syndicaliste, membre du Conseil national du travail, avril 2008.

#### 4.1.2. Un fort engagement personnel

L'ensemble des acteurs rencontrés témoigne d'un investissement important dans leur mission qui est double : construire « l'Europe sociale » à partir de l'histoire sociale de leur pays ou de leur institution et, dans le même temps, faire accepter la priorité européenne dans leurs organisations. L'engagement dont ils disent faire preuve est autant professionnel qu'affectif. Il s'agit d'abord de négocier (ou préparer la négociation) au niveau européen. Le vocabulaire utilisé évoque celui du combat et fait même référence à sa dimension physique.

*« Oui, oui, les lignes directrices, cela a été pendant des années un objet de négociation hyper dur. Tous les mots - tous les mots ! - étaient pesés. De la même manière que les recommandations(...). Et donc les LD étaient vraiment négociées. C'était vraiment du corps à corps ».*

Entretien, fonctionnaire, relations internationales, juin 2008.

*« Nous, on se bat pour maintenir le triangle équilibré, parce que le triangle est bon pour tout le monde ».*

Entretien, Conseiller au cabinet du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2007.

L'essentiel de l'activité politico-administrative de la SEE relève ensuite de la rédaction du programme national de réforme qui est présenté comme un exercice à la fois collectif et nécessitant un investissement important.

*« C'étaient des rapports assez épais et qui nécessitaient un travail énorme. Il fallait surtout un équilibre entre tout le monde. Et tout le monde jouait car c'était important. Tous les cabinets étaient représentés et ce à tous les niveaux ».*

Entretien, fonctionnaire, relations internationales, juin 2008.

Le reste de l'investissement porte sur la tâche de *traduire* les idées européennes dans les organisations, institutions ou dans le débat politique en Belgique, même au risque de contester des pratiques ou idées partagées dans le pays.

*« Je suis énormément invité à des soirées, des journées de formation ciblées sur l'Europe. Les PPCA<sup>211</sup> m'ont demandé de parler du vieillissement actif. Je suis parti du point de départ du discours européen. J'essaye d'intégrer la dimension européenne dans tout ce que je fais ».*

Entretien, Syndicaliste, membre du Conseil national du travail, avril 2008.

*« [Le ministre] n'est pas chaud ? Ecoutez, il y a un an, tous les socialistes freinaient des quatre fers, en disant que la flexicurité, c'est un nouvel emballage de la flexibilité, etc. Aujourd'hui c'est fini tout cela. C'est accepté, il doit s'y faire. On a un avis des 27 États, auquel il a été associé par ses représentants. C'est une option politique qui a presque le statut d'une norme ».*

Entretien, Directeur, institution fédérale, novembre 2007.

#### 4.1.3. Un processus d'initiation

La SEE porte ses représentations, ses analyses et pistes de solutions et son vocabulaire. Elle articule, à travers la méthode ouverte de coordination, des lieux d'échange et de comparaison qui, à certains égards, peuvent être considérés comme des lieux d'initiation : *mutual learning programme*, *peer review*, Comité de l'emploi, colloques divers, etc. Pour les (nouveaux) participants à ces réseaux, un enjeu important réside dans la compréhension et la maîtrise du « langage commun ».

*« C'est un discours difficile, la langue européenne ! Il m'a fallu six mois pour comprendre la langue. On m'a dit un jour tu t'occupes de l'Europe... Il y a des mots qu'on ne comprend pas. C'est un vocabulaire d'initiés ».*

Entretien, Syndicaliste, membre du Conseil national du travail, avril 2008.

*« Tout un vocabulaire européen s'insère dans le vocabulaire politique belge : *lifelong learning*, *making work pay*, *flexicurity*... ».*

Entretien, fonctionnaire, service d'étude, ministère fédéral, juin 2006.

#### 4.1.4. L'action d'un appareil de conversation et une structure de plausibilité

La méthode ouverte de coordination est à considérer comme un appareil de conversation. Si son objectif officiel est de faire dialoguer les « pairs » afin de tendre à une coordination de leurs politiques de l'emploi, l'influence de la Commission y est déterminante (Deganis, 2006).

---

<sup>211</sup> Affiliés pensionnés, prépensionnés et chômeurs âgés.



Dans ce processus, les « rencontres bilatérales entre la Commission et l'État membre » constituent les moments d'échanges les plus directs et associent les acteurs nationaux ayant les niveaux de responsabilité les plus élevés. Les recommandations adressées à l'État membre y sont discutées, voire négociées entre les parties. Comme on le lira plus loin, le déroulement de ces rencontres est assez proche du mode scolaire : la Commission présente son évaluation, les représentants nationaux sont amenés à témoigner de la bonne mise en œuvre des recommandations. La disposition des lieux et le ton des conversations rappellent incontestablement les jurys d'examen.

*« Normalement, on va avoir une réunion bilatérale avec la Commission où l'on va avoir une discussion sur le projet de rapport conjoint et sur les recommandations (en janvier, février). Un temps, les bilatérales avaient été supprimées, mais les États voulaient garder un contact avec la Commission. (...) Après, on peut faire des remarques sur le rapport conjoint. Les recommandations, on ne fait pas de lobbying auprès de la Commission, mais elle peut entendre évidemment certaines observations et aménager les recommandations ».*

Entretien, fonctionnaire, membre de l'EMCO, novembre 2006.

Enfin, par la diffusion de « bonnes pratiques », d'analyses à caractère scientifique (publication annuelle de *L'emploi en Europe*), la mobilisation d'experts et d'académiques utilisant l'appareil statistique géré par Eurostat (Enquêtes sur les forces de travail, base de données sur les politiques du marché du travail, indicateurs structurels, indicateurs de la SEE), et, bien sûr, la diffusion de « modèles » d'efficacité politique, le système européen produit également une *structure de plausibilité*. Les recommandations produites n'apparaissent pas comme issues d'un groupe d'experts ou d'idéologues dont la légitimité pourrait être discutée, elles semblent découler du succès de pays « modèles ».

*« C'est un peu le modèle danois, un modèle de marché dynamique avec des protections fortes. Alors c'est tentant de voir pourquoi ça marche là et ce qu'on peut importer ailleurs ».*

Entretien, fonctionnaire, membre de l'EMCO, novembre 2006.

La SEE n'est pas pour ses principaux acteurs un objet éloigné ; elle constitue leur quotidien. Ceci n'implique pas pour autant qu'ils la considèrent comme un objet consensuel, mais le vocabulaire utilisé, les priorités politiques, les références, les bonnes pratiques et les modèles forment, consciemment ou non, leurs discours et représentations. Il semble donc pertinent de lire la SEE comme un processus de socialisation politique. Au sommet de celui-ci, les



« rencontres bilatérales » constituent les moments privilégiés d'échange et de conversion au référentiel européen.

#### 4.2. *Les mondes en confrontation*

La confrontation des deux mondes (européen et national) est appréhendée par l'analyse d'un lieu d'interaction spécifique. En particulier, nous y observons comment se définissent les rôles de chacun, comment interagissent les représentants des deux mondes et, enfin, nous proposons une analyse des stratégies argumentatives des acteurs.

#### **Encadré 14: Les « rencontres bilatérales » comme objet d'analyse**

Les rencontres bilatérales permettent un échange entre autorités sur les transformations des politiques de l'emploi. Ces réunions ne sont pas publiques et le contenu des échanges n'est pas consigné dans un procès-verbal. Dans la mesure où elles sont un lieu d'échanges autour de la mise en œuvre de recommandations de changement de politiques, elles constituent un objet de recherche particulièrement intéressant.

Deux rencontres bilatérales ont fait l'objet d'une analyse approfondie. La première s'est tenue le 8 février 2005 (« B1 » dans la suite du texte) ; elle avait pour objet la préparation du *Joint employment report 2004-2005*. Cette rencontre était organisée autour d'une « évaluation des progrès réalisés par l'État » effectuée par la Commission qui attribuait une appréciation (« *insufficient* », « *limited* », « *in progress* » ou « *completed* ») au regard des recommandations adressées à la Belgique l'année précédente.

La seconde bilatérale étudiée s'est tenue le 4 juillet 2007 (« B2 » ci-après). Son objet était la préparation du Programme national de réforme 2007. La réunion est également organisée autour des messages adressés par la Commission à l'État membre. Ceux-ci sont toutefois structurés en recommandations (les plus importants) et en « *points to watch* » (les plus généraux). Si les objectifs finaux de cette rencontre sont similaires à la précédente, la temporalité est différente. La deuxième bilatérale est organisée avant la remise du plan national afin d'aider l'État dans son processus de rédaction et pour insister sur la prise en compte des recommandations dans l'élaboration du plan ultérieur.

Étaient notamment présents lors de l'une ou des deux rencontres bilatérales étudiées, outre les représentants de la Commission, les cabinets du Premier ministre, des ministres présidents régionaux, des ministres de l'emploi et de la formation, des administrations fédérale et régionales de l'emploi, la représentation permanente auprès de l'UE, ainsi que deux experts de la Banque nationale. Les représentants des interlocuteurs sociaux ont participé à la première rencontre ; ils ont été reçus séparément lors de la seconde<sup>212</sup>.

---

<sup>212</sup> La seconde rencontre observée ayant traité de davantage de thèmes, d'autres institutions étaient représentées (administrations des finances, de l'énergie, etc.). Les membres de la « filière emploi » (politiques et administrations) qui s'est constituée depuis la naissance de la SEE constituent la plus grande partie de la délégation. La liste ici proposée n'est pas exhaustive (pas de PV de réunion).

Outre l'observation participante à l'une de ces bilatérales (B2) et à une réunion préparatoire, le matériau de recherche se compose des documents utilisés en séance, de PV informels<sup>213</sup>, des convocations et fiches techniques (évaluations). Par ailleurs, dix des vingt-huit participants belges à l'une des bilatérales (B1) ont été rencontrés dans le cadre de nos entretiens de recherche.

#### 4.2.1. Précision des rôles

Lors des deux rencontres bilatérales étudiées (B1 et B2), la Commission situe d'emblée l'enjeu : la stratégie de Lisbonne est efficace et porte ses effets mais ceux-ci dépendent surtout de la capacité des États à mener les réformes nécessaires. Dans le même temps, la Commission affirme son rôle de surveillante de la mise en œuvre des réformes. Cette idée est énoncée à plusieurs reprises, parfois presque répétée mot pour mot.

*« La stratégie de Lisbonne donne maintenant ses résultats. Il y a des défis communs mais aussi des particularités nationales ou régionales. Il faut aujourd'hui porter une grande attention à l'implémentation des réformes. La Commission doit s'assurer que les réformes annoncées par les États membres soient bien lancées ».*

Chef d'Unité, Commission européenne (observation B2).

*« L'analyse de la Commission est que la stratégie sort maintenant ses effets. Mais nous devons garder un œil sur l'implémentation des mesures, surtout sur les mesures les plus difficiles ».*

Conseiller, Commission européenne (observation B2).

Ensuite, les recommandations de la Commission sont passées en revue et les représentants de l'État sont invités à réagir. Pour les acteurs nationaux, les recommandations semblent être un levier utile à la compréhension ou à la mise en évidence de certains problèmes (cf. *supra*).

La Commission apparaît comme un médiateur, non pas au sens d'arbitre mais comme un acteur clé dans la production et la diffusion d'un référentiel. Pour Muller, en effet, le médiateur *« définit la place du secteur considéré par rapport à la société toute entière et s'appuie sur les transformations du global pour annoncer les transformations inévitables du sectoriel...Les médiateurs ont donc à la fois une fonction cognitive (ils aident à comprendre le monde) et une fonction normative (ils définissent les critères qui permettent d'agir sur le monde, c'est-à-dire les objectifs des différentes politiques publiques) »* (Muller, 1995 : 161-164).

---

<sup>213</sup> Rédigés par des participants à l'attention de leur hiérarchie ou de leurs collègues.

#### 4.2.2. Enseigner, apprendre, restituer

Les thèmes abordés lors des rencontres bilatérales couvrent la plupart des sujets évoqués dans le Programme national de réforme (fiscalité, libéralisation du marché de l'énergie, recherche, formation continue, par exemple). Nous nous penchons ici sur deux thèmes à propos desquels l'approche communautaire apparaît en opposition avec les pratiques institutionnalisées en Belgique : l'accompagnement et l'indemnisation du chômage, d'une part, et la gestion des « fins de carrière », d'autre part. Au cours des rencontres bilatérales, les autorités belges ont surtout mis en avant leur capacité de réforme dans le sens prescrit par la SEE. On peut en particulier noter le nombre de références au changement de mentalité, à la rupture, voire à la révolution dans les discours d'acteurs.

##### 4.2.2.1. Le système d'accompagnement des chômeurs

La Commission souligne (B1) la faiblesse des efforts de la Belgique en matière d'accompagnement et de contrôle des chômeurs. Si elle prend acte du nouveau plan adopté en 2004<sup>214</sup>, elle considère que le calendrier de mise en œuvre reste trop étalé et rien n'est prévu pour le contrôle des chômeurs de plus de 50 ans.

*« Motivation de la Commission : Il y a des mesures prises, notamment concernant l'activation des chômeurs. Mais en pratique ? Le calendrier de la mise en œuvre est très étalé, le nouveau système ne concerne pas les chômeurs de plus de 50 ans, il n'y a pas d'information concrète sur comment les régions vont mettre en œuvre leur volet de la réforme, ni comment elles comptent collaborer dans ce cadre ».*

PV informel B1 (traduction personnelle du néerlandais).

Les autorités belges soulignent d'abord l'ampleur de la réforme, la nécessaire collaboration entre le fédéral et les régions (le fédéral intervient après les régions) et le besoin d'évaluation du nouveau plan. Elles montrent ensuite qu'il s'agit d'un des domaines politiques où la rupture avec le passé était la plus significative.

---

<sup>214</sup> Le dispositif du contrôle du comportement de recherche active d'emploi prévoit une convocation systématique des chômeurs, une évaluation de leurs démarches et des possibilités d'exclusion (cf. *infra*).

*Représentant ministère de l'emploi : Entre juin 2004 et juin 2005, 100.000 jeunes seront convoqués. 50.000 ont déjà reçu une lettre de convocation à un rendez-vous. 120 personnes supplémentaires ont été engagées à l'Office national de l'emploi pour cet accompagnement. Ne comprend pas l'évaluation « Limited » car ce système est, pour la Belgique, révolutionnaire ».*

PV informel B1 (traduction personnelle du néerlandais).

*« S'il y avait un point de désaccord, c'était celui du contrôle des chômeurs. La Commission semblait indiquer que la Belgique n'en faisait quantitativement pas assez et que rien ne changeait. Là, [directeur au ministère] n'était vraiment pas d'accord. Il s'est efforcé de montrer que justement, le nouveau système 'Vandenbroucke' d'accompagnement des chômeurs constituait une vraie rupture avec l'ancien système.*

*On passe vraiment à une logique d'activation et de contrôle. La Commission voyait surtout le fait que les allocations restaient illimitées dans le temps. On a dû montrer que le nouveau système demandait de prouver une recherche active d'emploi. Ce n'est plus le même système. Il y a une procédure de convocation, d'accompagnement et, si nécessaire, de sanction ».*

Entretien, expert marché du travail, Institution fédérale belge, mars 2005.

L'accompagnement des chômeurs est à nouveau un des points essentiels abordés à la rencontre B2. Comme convenu en réunion préparatoire, le fédéral présente l'ensemble du système belge de suivi et d'accompagnement des chômeurs incluant le volet régional d'accompagnement et d'orientation et le volet fédéral de convocation ou sanction.

Pour les autorités belges, on ne peut considérer que le suivi des chômeurs est tardif. En effet, si la première lettre d'avertissement de l'office national de l'emploi (ONEM) est adressée après 7 mois (cas des jeunes de moins de 25 ans) ou 13 mois (adultes) de chômage, l'intervention des services régionaux de l'emploi est plus précoce. Le chômeur est convoqué au plus tard de trois à six mois après son inscription. Pour certains groupes cibles, le suivi des demandeurs d'emploi est mensuel. De plus, l'envoi des offres d'emploi par les services régionaux, avec des moyens modernes (mails, sms), est « *systématique et, dans certains cas, automatique* ».

*« Si l'on ne regarde que le fédéral, l'intervention paraît tardive. Mais l'action des régions permet une intervention plus précoce . C'est devenu plus contraignant. L'offre des régions n'est pas tout à fait libre. En cas de refus de collaboration, il y a transmission de l'information au fédéral avec sanction si nécessaire ».*

Directeur, ministère fédéral (Observation B2).

Le SPF Emploi présente également des données relatives à l'exécution et aux résultats de ce plan. Près de 200.000 chômeurs ont ainsi été convoqués par l'ONEM en 2006. Les données

relatives aux sanctions ne concernaient alors que les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans (public cible de la première phase du plan). Les résultats, au mois de décembre 2006, portent sur 120.000 jeunes convoqués après 7 mois de chômage ; ils indiquent que les deux-tiers des jeunes chômeurs convoqués assurent des efforts suffisants de recherche d'emploi. Le tiers restant est convoqué à nouveau à une ou deux reprises. Au final, près de 9.000 sont sanctionnés d'une suspension partielle ou totale des allocations de chômage (ces chiffres seraient en hausse lors de la dernière période étudiée). Ceci représente 7 % des jeunes convoqués ou 21,3 % des jeunes qui ne réalisaient pas, aux yeux de l'ONEM, des efforts suffisants. Ceci permet au représentant du SPF Emploi de conclure que :

*« Le nouveau système est un des grands changements en matière de politique de l'emploi ; il n'entraîne pas d'exclusion massive. Il assure un bon équilibre entre droits et obligations des demandeurs d'emploi en leur demandant plus de collaboration. Une évaluation complète doit être réalisée fin 2007, mais la comparaison avec un groupe contrôle montre déjà que les taux de sortie du chômage sont plus élevés pour les chômeurs soumis au plan ».*

Directeur ministère. Observation B2.

La Commission souligne que malgré toutes les mesures prises, parfois récentes, les disparités entre régions ont augmenté au cours des dernières années. Elle insiste surtout sur la nécessité de la formation des demandeurs d'emploi et l'adaptation des formations aux exigences des employeurs et remet sur la table la question du coût du travail :

*« Il y a un problème de mobilité et d'adaptation des demandeurs d'emploi. La coopération entre services publics de l'emploi doit être universelle et pas limitée aux secteurs en tension. Il faut mieux prendre en considération le problème de l'adaptation des compétences aux emplois. Ceci passe à la fois par un renforcement des compétences linguistiques et opérationnelles. Il faut un effort plus important en matière de politique de formation pour adapter celle-ci au marché du travail. Enfin, il faut analyser comment mettre en rapport la productivité et le système de régulation des salaires ».*

Expert, Commission européenne (Observation B2).

#### 4.2.2.2. Fins de carrière et « vieillissement actif »

En 2005 (B1), l'évaluation de la mise en œuvre de la recommandation relative au vieillissement actif était « insuffisant » ; des mesures avaient été prises mais aucun effet n'était mesurable. En 2007 (B2), en lien avec les préoccupations de « viabilité à long terme des finances publiques », plusieurs questions sont adressées sur la prise en compte du vieillissement de la population. A l'appui de cette inquiétude formulée par la Commission, le rapport du Comité d'étude du vieillissement (CEV) a revu à la hausse le coût du vieillissement (+ 0,5 % du PIB) au cours des

prochaines années. Le CEV a aussi estimé un impact très faible du « Pacte de solidarité entre les générations » récemment adopté (réduction de cotisation de sécurité sociale pour les jeunes et les âgés, restriction de l'accès à la prépension) en matière d'emploi (20 à 30.000 en 20 ans, soit bien moins que le nombre de préretraites actuelles).

Les interventions des représentants du SPF Emploi furent de quatre ordres :

- i) Remettre en cause le rapport du CEV, essentiellement en ce qui concerne les effets attendus sur l'emploi du pacte de solidarité entre les générations qui sont sous-estimés :

*« L'impact sur l'emploi du Pacte de solidarité entre les générations doit en effet être revu à la baisse car les partenaires sociaux ont changé quelques mesures du pacte (durée de carrière nécessaire avant la prépension). Mais la méthodologie du CEV sous-estime l'impact sur l'emploi car ils partent de l'idée que la demande est déterminante. Or les effets sur l'offre d'emploi des travailleurs et surtout le changement de mentalités ne sont pas pris en compte ».*

Directeur, Ministère (Observation B2).

- ii) Mettre en évidence l'ampleur du changement culturel qu'implique la réforme des fins de carrières. Si, en cas de restructuration et de licenciement collectif, l'âge d'accès à la prépension ne varie pas, celui-ci est conditionné au passage préalable par une cellule de reclassement professionnel. Ce système limiterait, comme semblent le montrer les résultats observés à court terme, l'accès à la prépension entre 50 et 55 ans.

*« Le pacte de solidarité entre les générations a surtout permis un changement de mentalités. Avant d'entrer en prépension les travailleurs licenciés seront accompagnés pendant six mois pour chercher du travail, avec obligation de collaboration. Après seulement, ils auront droit à la prépension. Ils pourront garder le complément de prépension versé par l'ancien employeur s'ils vont prendre un nouvel emploi. Ils peuvent ainsi accepter un emploi moins payé ».*

Directeur, ministère (Observation B2).

- iii) Préciser que la réforme du système général de prépension ne sera quant à elle d'application qu'à partir de 2008. Il n'y a donc pas encore d'effet observable. A l'avenir, le système rendra plus difficile l'accès à la prépension en durcissant les conditions d'âge et d'ancienneté. Ainsi, la proportion d'hommes pouvant prétendre à une prépension en 2008 sera de 21 % inférieure à l'année précédente.

- iv) Présenter d'autres dimensions de l'approche des fins de carrière. La modification des conditions d'accès à la prépension ne constitue qu'une partie de la stratégie belge de « vieillissement actif ». Les représentants du SPF Emploi évoquent ainsi le maintien du

complément de prépension à charge de l'ancien employeur pour tout prépensionné qui reprendrait un emploi, la prime attribuée au chômeur âgé qui fait de même, l'obligation d'*outplacement* pour les plus de 45 ans licenciés, la diminution des cotisations (« charges patronales ») de sécurité sociale pour les travailleurs âgés et l'engagement des partenaires sociaux de revoir les barèmes salariaux liés à l'âge. Ils soulignent « *l'énorme potentiel de main-d'œuvre, sans changement de l'âge officiel de la retraite* » (Fonctionnaire participant à B1).

#### 4.2.3. Comportement et stratégies d'acteurs

Les différents éléments de débat présentés ci-dessus ont été introduits par une structure argumentaire presque permanente.

Du côté de la Commission, la rhétorique est en effet presque toujours la même. L'État membre est remercié pour les éléments de réponse, la Commission souligne les efforts réalisés, mais aussi la plupart du temps la trop faible intensité des actions entreprises ou la nécessité de garder le cap. L'injonction récurrente de la Commission est de poursuivre ou d'amplifier les mesures ou les réformes. Ces constats recouvrent les différents domaines ici abordés.

*« Vous paraissez optimistes, surtout quant au coût du vieillissement. Il s'agit de prendre en compte l'augmentation des taux d'intérêt. Celle-ci occasionne une difficulté plus grande à diminuer le surendettement ».*

Conseiller, Commission européenne (Observation B2).

*« Merci, mais malgré les mesures prises, parfois récentes, il est vrai, les disparités ont augmenté ces dernières années ».*

Conseiller, Commission européenne (Observation B2).

L'argumentaire de la Commission ne manque parfois pas de ruse. Ainsi, pour souligner la nécessité de former les chômeurs et ne pas se limiter au contrôle de leur disponibilité, cet expert de la Commission assimile le plan belge d'accompagnement des chômeurs au système britannique. Il est peu probable que cette assimilation soit le fruit d'une méconnaissance des deux systèmes de chômage ou de l'aversion du personnel politique belge pour le *workfare*.

*« Votre accompagnement des chômeurs me fait penser au système britannique. Il faut insister sur la formation pour compenser le déficit en compétences. Il y a des métiers en pénurie. En misant sur l'accompagnement, ne négligez-vous pas le volet adaptatif ? ».*

Conseiller, Commission européenne (Observation B2).



A presque chaque point de l'ordre du jour, la réponse du ou des intervenants belges suit une même structure :

- i) affirmer qu'il s'agit d'une priorité importante et que les préoccupations de la Commission sont partagées ;
- ii) souligner que la Belgique (et/ou ses régions) réalise(nt) des efforts importants en la matière ; illustrer éventuellement le propos par la présentation de quelques dispositifs exemplaires ;
- iii) informer sur les résultats observés ou attendus (dans le cas des nouvelles mesures) ;
- iv) le cas échéant, préciser qu'un ou plusieurs projets sont en cours ou annoncés pour en faire davantage.

Comme le résume un des participants (B1), les autorités belges se montrent très réceptives à un message qui est d'ailleurs perçu comme neutre ou évident, la Commission n'apparaissant même pas comme un acteur engagé :

*« Incontestablement, la Belgique est un 'bon client' dans ce genre d'exercice. La Commission avait même utilisé cette expression ! Nous sommes, je crois, très réceptifs au message européen. Qu'on en fasse assez, ou que ce qu'on fait est efficace, c'est autre chose. Mais les messages passent, et on s'efforce d'appliquer. La Commission, pour sa part, jouait bien son rôle d'arbitre impartial ».*

Expert marché du travail, institution fédérale, mars 2005.

#### **4.3. De la conversation à la conversion ?**

Aborder la SEE et son exercice quotidien en termes de socialisation politique n'est pas sans pertinence. En effet, à l'interface des institutions nationales et européennes, un groupe restreint « d'experts en affaires européennes », composé de responsables politiques (membres de cabinets), administratifs ou du monde de la concertation sociale, est confronté au quotidien aux analyses, aux discours, au vocabulaire et aux politiques européennes. Ce groupe est relativement permanent et pilote l'activité politico-administrative liée à la SEE depuis son origine. Essentiellement composé, parmi les francophones, de personnes issues des piliers socialiste et, dans une plus faible proportion, démocrate-chrétien, il se caractérise par une forte conviction « pro-européenne » et l'assimilation des principes centraux de la SEE. On trouve chez les différents participants à ce groupe un engagement professionnel et affectif en faveur de la construction d'une « Europe sociale », notamment à travers le développement de la SEE.



Or, la représentation du monde véhiculée dans les discours européens diffère à certains égards fortement du référentiel dominant jusqu'il y a quelques années dans le pays et en Région wallonne en particulier. Toutefois, la SEE constitue (au moins lors des premières années) un cadre suffisamment ouvert pour permettre l'incorporation d'éléments, au moins discursifs, issus de l'identité collective passée. Elle semble induire auprès des acteurs nationaux et régionaux une stratégie d'assimilation et d'accommodation. Si l'on s'en tient aux deux domaines les plus discutés lors des rencontres bilatérales, le chômage et les fins de carrière, les évolutions récentes des politiques en Belgique sont présentées par les acteurs comme un compromis, une synthèse entre héritage national et intégration des principes européens. Les politiques conservent certaines caractéristiques initiales mais sont mises en œuvre dans un sens plus restrictif.

Ainsi, le droit aux allocations de chômage n'est pas limité dans le temps, mais est conditionné à un suivi systématisé des demandeurs d'emploi, au contrôle de leur recherche effective d'emploi et est assorti d'un système graduel de sanctions (allant de la suspension de quelques semaines à l'exclusion). Le système peut ainsi être présenté comme juste et efficace dans la mesure où il incite davantage à la recherche d'emploi sans occasionner d'exclusions massives. Le droit à l'accès à la prépension n'est pas remis en cause, mais les conditions d'accès sont sérieusement rétrécies (de 56 ans et 25 ans d'ancienneté en 2007 à 58 ans et 38 ans d'ancienneté en 2014). En outre, en cas de licenciement collectif, les travailleurs sont tenus de participer à une forme d'*outplacement* avant de pouvoir prétendre à la préretraite.

Lors des rencontres bilatérales, ces experts en affaires européennes qui ont la main sur le « processus SEE » en Belgique reçoivent, dans un cadre assez scolaire, les « messages » de la Commission. Celle-ci pointe les problèmes et évalue la capacité de l'État à prendre en compte les recommandations de l'UE.

Les responsables nationaux et régionaux, qui disent attacher un grand prix à ces rencontres, peuvent y faire la preuve de leur assimilation des discours et analyses de l'Union. A cet égard, le vocabulaire et l'identification des problèmes est significatif.

*« A l'avenir, nous devons faire face à un défi important. Deux millions de personnes actives ne seront pas sur le marché du travail. Vu le vieillissement de la population, il faudra qu'une partie entre sur le marché du travail (...). Il s'agira notamment d'organiser les transitions professionnelles ou les mobilités sur le marché du travail, de tenir compte des exigences des employeurs qui évoluent. Ces défis ne sont pas wallons ou flamands, il s'agit du défi pour tous d'évoluer vers la société de la connaissance ».*

Directeur, ministère (Observation B2).

Loin d'être un lieu de confrontation, ces bilatérales sont l'occasion de démontrer l'orthodoxie européenne des réformes nationales. Il reste ensuite aux experts participants à diffuser ces orientations dans leurs institutions et à veiller à leur concrétisation dans les politiques nationales ou régionales. La rédaction annuelle du Programme national de réforme constitue un moyen de sensibiliser et d'associer un nombre plus large d'acteurs et individus.

Cherchant l'appui des institutions européennes, ils plaident pour davantage de recommandations pour les soutenir dans leur ambition de « faire avancer le débat ». Comme l'écrit Dubar (2006 :100), les socialisateurs sont impliqués dans « *le passage d'une ' maison ' à l'autre* ».

*« La Belgique était demandeuse de recommandations, surtout les gens de l'emploi. Dans la SEE, on a besoin d'une Commission forte, sinon la stratégie se résume à l'échange de bonnes pratiques. La Commission est un allié pour équilibrer la stratégie et cela aide à faire bouger les choses au niveau national. Les recommandations, c'est un instrument pour faire avancer le débat national ».*

Entretien, fonctionnaire, membre de l'EMCO, juin 2006.

Enfin, les rencontres bilatérales n'ont pas pour seul objet de juger des adaptations en cours du système national, elles visent aussi la poursuite du mouvement de réforme. A cet égard, la question de la modération salariale, de la régionalisation des négociations salariales et de l'indexation des salaires constitue un des thèmes du travail de conviction en cours.

L'analyse ici présentée s'appuie sans doute au moins autant sur les résultats (socialisation aboutie) que sur le processus de socialisation lui-même. Elle montre, à certains égards, que si les « experts européens » du monde politico-administratif national, sont l'objet d'un processus de socialisation au référentiel européen, ils devront également, pour poursuivre les réformes, être des relais de transmission de normes et de valeurs.

Le chapitre suivant est consacré aux stratégies des acteurs et aux différents usages de l'Europe.



## **Chapitre 6 :**

# **Stratégies d'acteurs et usages de l'Europe**

### **INTRODUCTION**

L'eupéanisation se traduit par la prise en compte, dans les débats nationaux, de références à la politique européenne ; conduire une politique domestique consiste parfois aussi à influencer le niveau européen. Nous avons vu dans le chapitre précédent que la SEE produit des effets procéduraux et amène des acteurs à être impliqués ou à être concernés par des orientations européennes. L'association d'acteurs nationaux aux processus européens produit aussi des effets de socialisation politique qui se traduisent par des évolutions dans les croyances, les savoirs et les valeurs de certains acteurs.

L'analyse par les acteurs est au cœur de notre questionnement et de nos choix méthodologiques de recherche. Evoquer une influence de la SEE sur les politiques nationales ou régionales n'a de sens que si l'on s'appuie sur une cartographie des acteurs impliqués dans la SEE, des usages que les acteurs peuvent opérer de cette stratégie, par choix ou par contrainte, et des objectifs et intérêts qu'ils poursuivent. Cette analyse du travail politique des acteurs est l'objet de ce chapitre. Elle s'appuie sur la notion d'usage de l'Europe et cherche à identifier les inégalités de ressources et d'usage de la SEE entre acteurs.

Comme explicité dans notre cadre théorique (chapitre 1), nous considérons l'eupéanisation comme une « voie à double sens » et prenons dès lors en compte les usages externes et internes de la SEE. Ainsi, seront successivement envisagées l'influence *de la SEE* et l'influence *par la SEE* c'est-à-dire les transformations que des acteurs belges ont pu apporter à la SEE (*uploading*), d'une part, et les opportunités saisies d'utiliser la SEE pour changer les représentations ou les politiques au niveau régional et fédéral (*downloading*), d'autre part.

Les acteurs domestiques font en effet usage de la SEE dans les forums ou arènes nationaux et régionaux ou dans d'autres lieux d'échange et de communication. Nous avons relevé pour les principaux acteurs impliqués ou intéressés par la SEE des exemples d'usage sans chercher à en réaliser un inventaire exhaustif. Deux constats peuvent être énoncés d'emblée.

D'abord, les usages de la SEE sont inégaux entre les acteurs, comme l'illustre l'importance relative des différentes sections de ce chapitre. Deux variables sont déterminantes de l'intensité d'usage. La première est l'accès aux ressources. Certains acteurs ou individus sont dans une situation de proximité aux institutions et procédures de la SEE. Nous avons évoqué à leur propos des mécanismes de socialisation politique (cf. chapitre 5). Ces acteurs participent régulièrement à des rencontres, reçoivent des documents, sont informés de l'actualité des orientations de la SEE, voire y contribuent. Ils pourront plus aisément utiliser les notions, les opportunités, les ressources de la SEE dans les débats et les politiques internes que d'autres acteurs plus éloignés, disposant de moins de ressources pour aborder des matières parfois complexes.

Ensuite, les intérêts, les valeurs et l'histoire des acteurs expliquent également l'intensité de l'usage de la SEE. A cet égard, on peut mobiliser, en les adaptant à la marge, les notions de *fit/misfit* entre le prescrit européen et les valeurs des acteurs nationaux. Plus le discours européen convient et sert les intérêts des acteurs nationaux ou régionaux, plus ceux-ci y feront référence. Ainsi, l'on trouvera davantage de référence à la SEE et à ses objets dans les interventions des organisations patronales et des partis libéraux qu'auprès d'acteurs associatifs, syndicaux ou de partis de gauche. Pour ces derniers acteurs en particulier, l'usage de la SEE est, comme nous le verrons, bien plus sélectif.

Enfin, même si les usages sont inégaux entre acteurs, ils restent, de façon générale, relativement occasionnels. C'est essentiellement à travers les rappels de diagnostics partagés, de notions fréquemment utilisées que les acteurs utilisent de façon implicite les ressources de la SEE.

Une dernière remarque d'ordre théorique est à formuler en introduction de ce chapitre. Nous distinguons trois types d'usage de l'Europe en mobilisant les définitions proposées par Jacquot et Woll (2003, 2004, 2008) et présentées dans notre cadre théorique, en y apportant toutefois une nuance terminologique. Ces auteures distinguent en effet les usages discursifs, stratégiques et de légitimation. Nous préférons à la notion *d'usage stratégique* celle *d'usage instrumental* dans la mesure où l'on doit considérer que tous les

usages de la SEE, en ce compris donc les usages discursifs et de légitimation, ont une visée stratégique. L'usage instrumental de la SEE doit donc être compris comme l'utilisation des procédures, des espaces d'expression, du calendrier et des débats induits ou imposés par la SEE à des fins de valorisation d'un acteur (positionnement, visibilité) ou de renforcement de ses revendications.

Quatre types d'acteurs sont ici pris en compte : les acteurs politiques, individuels ou collectifs, les acteurs de la concertation sociale, les administrations et services publics de l'emploi et les opérateurs privés (marchands et non marchands). Pour chacun de ceux-ci, les usages et les stratégies qui les sous-tendent ces usages sont distingués. La conclusion du chapitre porte sur les modifications de rapports de pouvoir ou d'influence que la SEE peut induire en raison des objets et de l'agenda des débats qu'elle contribue à construire. Certains prescrits de la SEE rencontrent davantage l'intérêt de certains acteurs. Les rapports de force ou la légitimité d'acteurs ou de propositions défendues peuvent en être affectés.

## **1. LES USAGES DE LA SEE PAR LES ACTEURS POLITIQUES**

### ***1.1. Usage stratégique externe : construire le message politique de la SEE***

Le premier usage, instrumental, de la SEE est la contribution à son élaboration et à son orientation normative. Cette participation au développement de la SEE, que l'on peut qualifier, à la suite de Vanhercke *et al.* (2011), d'*uploading*, se réalise à deux niveaux : celui de la forme, des procédures, des institutions, d'une part, et celui du contenu des politiques, d'autre part.

Tant la forme que les contenus de la SEE ont évolué au fil du temps (cf. *supra*). Cette évolution découle du comportement d'acteurs qui tentent d'approfondir et d'orienter la SEE ou qui résistent à ces projets de changement. En effet, « *il est de plus en plus admis que la relation entre l'UE et des États membres n'est pas une 'rue à sens unique'. Via l'uploading, les États membres tentent de maximiser les avantages et réduire au minimum les coûts des politiques européennes* » (Verschraegen *et al.*, 2011 : 49).

L'implication de la Belgique dans le processus SEE a évolué au fil du temps, notamment en fonction des rapports de force politiques en Europe. En raison des caractéristiques

institutionnelles de l'État belge et de la répartition interne des compétences en matière d'emploi, un travail politique d'influence du contenu de la SEE n'est possible que s'il repose sur un consensus interne. C'est donc à travers l'expression des représentants belges que doit se lire le travail politique des acteurs wallons.

Ce consensus a été fort avant et au début de la SEE, permettant aux représentants belges de travailler à l'élaboration d'une SEE directive autour d'objectifs particuliers (comme celui de la qualité de l'emploi). Au fil des réformes successives de la SEE, la stratégie des acteurs belges a été de « garder le cap » et de conserver les acquis initiaux. Au cours des dernières années cependant, ils ont contesté partiellement les orientations de la nouvelle gouvernance européenne à laquelle est désormais assujettie la SEE.

Les sections qui suivent présentent quelques moments ou thèmes clés qui ont suscité une forte mobilisation des acteurs belges. Deux limites méthodologiques doivent être soulignées. D'abord, un État n'influence jamais seul la construction européenne. Le travail politique d'influence se réalise en coalition avec d'autres acteurs (voir le mémorandum Benelux préalable à la SEE ou le travail concerté des présidences successives de l'Union en 2000-2001 autour du thème de la qualité de l'emploi). Ensuite, les processus de négociation sont peu transparents et le chercheur ne peut s'appuyer que sur les récits d'acteurs qui peuvent avoir tendance à exagérer leur rôle ou à négliger les tentatives infructueuses d'influence<sup>215</sup>. On ne trouvera ci-après qu'une sélection de thèmes suffisamment documentés dans la littérature et abordés de façon récurrente dans nos entretiens.

Verschraegen *et al.* (2011) distinguent trois phases qui reflètent des différences d'intensité et de capacité d'influence des acteurs belges : une phase d'investissement modeste (1995-1997), une phase plus active (1998-2003) puis une dernière phase de relatif isolement. Nos entretiens et analyses permettent de confirmer cette lecture.

### *1.1.1. Les négociations préliminaires et la conception de la SEE*

Depuis les origines de la construction européenne, la Belgique a défendu une perspective fédéraliste. Pour Vanhercke *et al.* (2011 : 274), « *la Belgique a imprimé sa marque en*

---

<sup>215</sup> On peut se référer à cet égard aux propos de Magnette (2002 : 7) : « *comme dans toute question relevant de la négociation intergouvernementale et diplomatique, le chercheur est largement condamné aux hypothèses. Les acteurs sont avares de confidences, même sous le couvert de l'anonymat, et il reste toujours difficile d'établir la véracité, et surtout la sincérité de leurs propos* ».

*matière sociale, et ce à deux niveaux. Tout d'abord, elle a été un contributeur important aux fondations légales et politiques de l'Europe sociale, en soutenant sans cesse le mode de décision à la majorité qualifiée en matière sociale, ou en agissant en soutien du renforcement des dispositions sociales corrélatives ou consécutives à la négociation des traités (par exemple l'Accord sur la politique sociale annexé au titre de protocole au Traité de Maastricht) »<sup>216</sup>. Comme nous avons pu le décrire dans la partie II, cette option a été réaffirmée au cours des années 1990 lors des débats sur le Livre blanc. La présidence belge a soutenu l'initiative de la Commission Delors dans toutes ses dimensions, en ce compris celle des grands travaux financés par un emprunt européen.*

La Conférence intergouvernementale (CIG) est préparée par les autorités belges qui soutiennent l'insertion d'une stratégie pour l'emploi dans le Traité. Une déclaration écrite en ce sens est approuvée fin 1995 après concertation avec les régions. Les autorités belges y soutiennent la nécessité de grands travaux européens et de l'insertion de critères de convergence sociale. Un mémorandum commun est ensuite établi avec les pays du Benelux pour renforcer le poids de ces propositions. Ces deux documents sont présentés à l'annexe 3.

Selon l'un des négociateurs belges à la CIG, les positions défendues par son gouvernement (Dehousse *et al.*, 1997) sont fort proches de celles du gouvernement suédois ; elles étaient clairement fédéralistes et dépassaient la simple coordination souhaitée par de nombreux États. La Belgique propose que les dispositions du Traité visent la convergence des politiques des États membres, ce qui implique que les objectifs européens soient fixés en termes de résultats et non de moyens.

En matière de contenu, un large consensus entre États semble s'opérer sur les objectifs des politiques de l'emploi qui doivent correspondre aux orientations de politique économique. Les gouvernements belge et suédois proposent d'ajouter d'autres objectifs tels que la possibilité pour les entreprises et les travailleurs de s'adapter aux changements de la vie professionnelle, le combat contre le chômage de longue durée, l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail. La Belgique insiste par ailleurs sur la promotion des entreprises d'économie sociale, l'insertion des jeunes et la réduction des coûts non salariaux du travail (Dehousse *et al.*, 1997 : 47).

---

<sup>216</sup> Sur le protocole social annexé au Traité de Maastricht, voir le chapitre 3.



S'agissant des modalités pratiques de la SEE, le gouvernement belge propose que les plans nationaux pour l'emploi conduisent à la définition de lignes directrices et à des recommandations (alors que l'Espagne, par exemple, souhaite des rapports strictement informatifs) mais ne soutient pas le projet suédois et autrichien d'introduire un objectif de plein-emploi et de niveau de chômage réduit dans le Traité (*Idem*).

Il semble toutefois que le projet de SEE ne constitue pas pour le gouvernement belge de l'époque un sujet de première importance. Des doutes subsistent sur la concrétisation de la SEE et sur ses implications pratiques. Pour Verschraegen *et al.* (2011 : 50), « *cela s'explique par la préférence traditionnelle des négociateurs belges pour la hard law (lors du lancement de la SEE, des initiatives législatives auxquelles le ministère belge avait activement contribué étaient toujours pendantes : sur l'information- consultation des travailleurs et sur l'égalité des genres)* ». Selon ces auteurs, ce n'est qu'à partir de l'étape de mise en œuvre de la SEE (création du Comité de l'emploi, élaboration des indicateurs et du contenu des lignes directrices) que la Belgique change de stratégie. Elle est « *devenue plus active et s'est tournée vers la Commission pour promouvoir et développer les outils de la SEE* » (*Idem*). Une des réalisations marquantes du travail d'influence belge est l'inscription de la qualité de l'emploi au rang des priorités de la SEE.

### *1.1.2. La qualité de l'emploi : le triomphe de Laeken*

Au tournant de la décennie 2000, le thème de la qualité de l'emploi apparaît dans les discours européens (cf. *supra*) et semble relativement consensuel. D'après Davoine (2007), la notion de qualité de l'emploi est présente dans les documents préparatoires de la présidence portugaise et de la Commission et apparaît officiellement dans la conclusion du Sommet de Lisbonne, en mars 2000. Selon les termes de ces célèbres conclusions, l'Europe est appelée à devenir l'économie la plus compétitive du monde, portée par une croissance qui s'accompagne d'une « *amélioration quantitative et qualitative de l'emploi* ». La version anglaise « *more and better jobs* » est longtemps restée le slogan de la SEE.

Cependant, « *le consensus obtenu à Lisbonne semble ambigu tant la notion de qualité de l'emploi reste un concept générique, flou, sans définition ni contenu précis. A Lisbonne, seul l'objectif d'augmentation de la quantité d'emploi donne lieu à des engagements*

*chiffrés : l'Europe devra atteindre un taux d'emploi global de 70% et un taux d'emploi féminin de 60% en 2010 » (Davoine, 2007 : 4).*

Il est aujourd'hui établi que le thème de la qualité de l'emploi a été promu par quelques États avec le soutien de la DG Emploi. Pour Barbier et Sylla (2004 : 92) *« le moment précis où la qualité est introduite de façon plus précise est aussi à mettre en relation avec les États membres qui assurent la présidence et leur coopération (France, Suède, Belgique) plus étroite avec la Commission, dans un domaine qui, relativement ouvert, laisse plus d'initiative à la Commission. Nos entretiens nous laissent penser que France et Belgique et les services de la Commission ont joué un rôle essentiel dans la définition des dix dimensions de la qualité ».*

Davoine (2007) souligne le rôle particulier de la Belgique dans ce mouvement : *« les présidences françaises et suédoises sont l'occasion d'affirmer l'objectif de qualité de l'emploi. Le Conseil Européen de Nice, en décembre 2000, fait ainsi de la « qualité » un fil directeur de l'Agenda Social européen et la qualité de l'emploi devient un « objectif horizontal » général des lignes directrices pour l'emploi lors du Conseil de Stockholm (mars 2001). Par la suite, la Belgique a fait de la qualité de l'emploi un des thèmes majeurs de sa présidence après le débat institutionnel, reprenant ainsi le flambeau des présidences portugaise, française et suédoise. Elle fut aidée en cela par la Direction Générale (DG) Emploi et Affaires Sociales de la Commission européenne, qui, au début de la présidence, proposa de faire de la qualité de l'emploi un concept multidimensionnel et identifia dix dimensions » (Davoine, 2007 : 4).*

Ce travail aboutit *in fine* à l'adoption par le Conseil Emploi, le 3 décembre 2001, d'une liste de 32 indicateurs de qualité de l'emploi, avalisés par le sommet des chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de Laeken<sup>217</sup> à la mi-décembre.

Cette adoption à ce niveau revêt une portée symbolique importante dans la mesure où les indicateurs de la SEE sont habituellement élaborés par un groupe de travail de l'EMCO et n'aboutissent jamais sur la table du Conseil.

*« Cela aussi c'est incroyable. Il y a deux types d'indicateurs qui ont fait l'objet de décisions ministérielles. Ce sont les indicateurs structurels (les 14 dans le cadre du suivi de Lisbonne) et les indicateurs de qualité de l'emploi ! Aucun des autres indicateurs n'a fait l'objet d'une décision au Conseil. Ils sont décidés par des groupes de fonctionnaires,*

---

<sup>217</sup> Du nom d'une ancienne commune située au Nord de la capitale et rattachée en 1921 à la ville de Bruxelles, où se situe le château du Stuyvenbergh, résidence du Roi, qui a accueilli le sommet européen. Les indicateurs relatifs à la qualité de l'emploi sont aussi connus sous le nom « d'indicateurs de Laeken ».

*du style EMCO. Et les seuls indicateurs dont on dit qu'il est difficile d'avancer, ce sont ceux portant sur la qualité ».*

Entretien, membre de la représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE, juin 2008.

Pour les acteurs belges de la « filière emploi », l'épisode de la qualité de l'emploi est la source d'une certaine fierté et contribue à renforcer l'image d'une SEE dont la Belgique partage la paternité et dont le contenu est inspiré par la gauche européenne, même si l'acquis historique est assez rapidement mis en cause avec la révision de la SEE en 2003.

*« C'était un objectif politique. Et ce qu'on est arrivé à faire, personne d'autre n'y est arrivé. Aller aussi loin dans la conception, c'est quand même énorme. Car de ce fait là, le thème reste un point d'ancrage, même si pour le moment on n'en fait rien. Peut-être qu'avec un retour de balancier... C'était bien plus que des conclusions du Conseil ».*

Entretien, membre de la représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE, juin 2008.

*« Je pense que, vraiment, le grand apport de la Belgique, cela a été le souci pour la qualité de l'emploi qui a été développé dans le cadre de la présidence et qui a débouché sur les grands domaines de la qualité de l'emploi et sur la définition des indicateurs de Laeken qui sont entrés complètement dans la stratégie européenne de l'emploi ».*

Entretien, ancien chef de cabinet du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2007.

Au-delà du constat d'une influence réussie, il est utile de s'interroger sur les motivations de ce travail politique, d'une part, et les moyens utilisés d'autre part. L'insistance sur la qualité de l'emploi résulte, d'une part, d'une méfiance à l'égard d'une approche du « tout à l'emploi » qui peut découler de la fixation d'objectifs à atteindre en termes de taux d'emploi et, d'autre part, de la volonté d'affirmer la contribution de l'emploi au bien-être des individus.

*« Depuis 1998-99, s'était imposé au niveau européen et par capillarité aux niveaux nationaux, l'idée d'un État social actif. Cet État social actif a été parfois pris comme une espèce de surgeon du blairisme dans l'ensemble des États européens, mais en réalité, moi je le prenais plutôt comme un objet politique, c'est-à-dire qu'en fonction des rapports de forces, des situations des personnes, des situations idéologiques, on pouvait le prendre comme quelque chose de progressif ou au contraire de très très libéral.*

*Et donc, se développaient peu à peu je dirais deux conceptions de l'emploi et en particulier des taux d'emploi. La première conception, que j'appellerais purement statistique, consiste à dire - et cette conception demeure d'ailleurs dans tout ce qui concerne l'idéologie du workfare - que peu importe la qualité de l'emploi, ce qui compte c'est en d'avoir le plus. Et donc, c'est une conception qui se braque sur les statistiques des taux d'emploi. Pour autant qu'il augmente, on est content.*

*Et l'autre conception, qui est celle que nous avons défendue, est de dire que le but de l'emploi c'est la cohésion sociale. Si, effectivement, on doit aller voir si une augmentation de l'emploi, du taux d'emploi, contribue à une plus grande cohésion sociale, on doit prendre en compte la qualité de l'emploi. Donc on doit se donner les moyens de vérifier s'il y a des progrès ou au contraire des dépréciations de la qualité de l'emploi. Cela permet aussi de mettre en évidence un certain nombre de situations à risques, par exemple, les bouts de chaînes de sous-traitance (...) ».*

Entretien, ancien chef de cabinet du ministre fédéral de l'Emploi, novembre 2007.

A travers les deux conceptions de l'emploi ainsi évoquées se lit une opposition entre deux coalitions de pays en Europe (Barbier, Sylla, 2004). Le Royaume-Uni apparaissant comme leader d'une coalition plus libérale de pays dont les performances en termes de taux d'emploi sont meilleures ; la Belgique et la France, mais aussi le Luxembourg et la Suède étant plus attachés à la qualité de l'emploi.

*« C'était une réponse aux opposants, donc le 'bloc UK', et au discours qui disait 'il vaut mieux n'importe quel emploi que pas d'emploi', et nous, on a toujours dit non, on n'est pas d'accord. Et donc, comment définir l'emploi ? Si ce n'est en pourcentage, c'est par la qualité. (...) Est-ce qu'être livreur de pizzas pendant une heure tous les soirs c'est considéré comme un emploi ? Est-ce qu'un intérim pendant trois jours c'est un emploi ? C'était donc cela l'intérêt de l'exercice ».*

Entretien, membre de la représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE, juin 2008.

Si l'inscription de la qualité comme objectif transversal de la stratégie de Lisbonne est relativement consensuelle, la définition d'indicateurs de qualité de l'emploi est plus complexe et crée des tensions. Les acteurs rencontrés évoquent souvent des oppositions ou des conflits et font référence à la difficulté d'arriver à un consensus sur ce thème.

*« Les indicateurs, effectivement, cela a été une bataille assez compliquée de faire rentrer une série de choses comme les transitions vers l'emploi, de mesurer aussi les transitions en fonction d'une amélioration du salaire, etc. Cela n'allait pas de soi pour toute une série de gouvernements qui considéraient que ce n'était pas le rôle de l'Europe de s'occuper de ce genre de choses. Or la qualité, c'est aussi progresser vers de meilleurs emplois, plus de formation, un salaire qui augmente, et pas devoir multiplier des petits postes pour arriver à vivre. Tout cela, c'était effectivement très important. »*

Entretien, expert, service d'étude syndical, avril 2008

Il semble que, dans un premier temps au moins, la Commission ne soutient pas avec enthousiasme le projet d'indicateurs de qualité de l'emploi. Son soutien sera plus franc une fois qu'un consensus entre une majorité d'États se dessine.

*« Et là la Commission n'était pas enthousiaste à mettre ces points. 'A quoi cela va servir ? Les pays ne sont pas en phase là-dessus' (...). On n'a pas eu une opposition de la Commission parce que la qualité était inscrite à Lisbonne (...) et la Commission aurait dit qu'elle n'en voulait pas, c'était tout-à-fait contradictoire (...). Mais elle n'était pas pour non plus ; elle disait que le dossier n'était pas mûr. Effectivement, le dossier n'était pas mûr du tout. Et donc on a dû cravacher pour que le dossier aboutisse. Effectivement sous la présidence belge, il y a eu une avancée que tout le monde a soulignée ».*

Entretien, ancien chef de cabinet adjoint du ministre de l'Emploi, août 2008.

Comme on a pu l'observer pour d'autres thèmes (e.a. la flexicurité ; cf. *supra*) un consensus européen sur une idée générale se défait rapidement lorsqu'il s'agit d'en préciser le contenu. Le rapport sur la qualité de l'emploi réalisé par le Ministère belge de l'emploi souligne ainsi que malgré les résolutions des Conseils, *« nous n'étions toujours pas parvenus à un accord entre les quinze sur un contenu concret, précis et des objectifs clairement définis en matière de qualité de l'emploi. En effet, cette ambition de promouvoir un emploi de qualité, dès lors que l'on cherche à en préciser le profil, reste un exercice particulièrement difficile. Certes, sur un ensemble de thèmes, on peut considérer qu'il n'y avait pas d'obstacle pour dégager un consensus (...). Mais ce n'est pas le cas à propos de tous les thèmes. Certains sont en effet beaucoup plus sensibles que d'autres. Par exemple, lorsqu'il s'agissait de se mettre d'accord sur le fait qu'un emploi de qualité est synonyme d'encourager l'exploitation optimale des capacités et des possibilités de carrières flexibles. En l'occurrence, l'enjeu était de définir la place des emplois atypiques dans la stratégie européenne pour l'emploi »* (Ministère fédéral de l'Emploi, 2002 : 12).

Pour faire avancer le dossier et aboutir à un compromis, les acteurs belges utilisent deux voies : la création d'un groupe de travail, associant la Fondation de Dublin pour l'amélioration des conditions de travail et l'Organisation internationale du travail, d'une part, et des négociations bilatérales, d'autre part.

Un groupe de travail aide la présidence belge à réaliser des propositions concrètes d'indicateurs. Celui-ci se situe en marge de l'EMCO<sup>218</sup> où les discussions sont plus conflictuelles.

---

<sup>218</sup> Alors que les représentants à l'EMCO jouent habituellement un rôle de premier plan dans la négociation du contenu de la SEE, la démarche visant à promouvoir l'adoption d'un ensemble d'indicateurs s'appuie, au cours de la période de présidence de l'Union (ainsi qu'au cours de l'année qui précède), sur le cabinet du ministre de l'Emploi et sur la représentation permanente.

*« On a dû vraiment travailler politiquement. On a créé un groupe de travail parallèle d'abord, cela ne s'est jamais dit, avec quelques personnes qui étaient sur la même longueur d'onde que nous. Bien sûr avec l'administration belge de l'emploi, avec la DARES en France, avec le BIT, avec l'Observatoire social européen et un fonctionnaire de la Commission européenne qui refusait que l'on donne son nom parce qu'il n'était pas délégué par la Commission (...). Et ce groupe de travail a beaucoup aidé la présidence belge pour préparer techniquement les notes ».*

Entretien, ancien chef de cabinet adjoint du ministre de l'Emploi, août 2008.

Le Groupe de travail bénéficiant des apports d'organisations internationales est davantage perçu comme un groupe de techniciens. Il peut travailler à l'abri des tensions politiques. Le groupe reste cependant en relation avec l'EMCO. Un des experts participants nous a expliqué que des échanges avaient lieu avec le groupe *ad hoc* de l'EMCO mais sans que l'ensemble des travaux ne soient systématiquement dévoilés.

*« On avait beaucoup plus de liberté de parole et de choix que dans le groupe indicateurs de l'EMCO. On pouvait débroussailler le terrain mais on travaillait sur les mêmes thématiques, sauf que du côté de la Fondation, on travaillait plus sur la dimension intrinsèque de la qualité, comme l'intensité du travail puisqu'on avait les enquêtes alors que ces thèmes ont un peu été rejetés dans le cadre de l'EMCO au nom de la temporalité de l'enquête(...), ce qui est un peu un faux argument puisqu'il s'agit d'éléments structurels : l'intensité du travail ou l'exposition aux vibrations, cela ne change pas nécessairement tous les ans. Ces éléments intrinsèques avaient disparus de l'EMCO. Le dialogue social aussi. Tant du côté de la Commission que de l'EMCO, on disait que c'était essentiel mais difficile de le mesurer par des indicateurs (...). Des oppositions techniques pouvaient cacher des rejets politiques ».*

Entretien, expert ayant participé à l'élaboration des indicateurs de qualité de l'emploi, octobre 2013.

Sur la base des propositions techniques du groupe de travail, un dialogue peut être entamé avec les différents pays membres. Des conférences internationales permettent de stimuler la discussion et de placer le thème au centre de l'agenda politique<sup>219</sup>.

*« On avait préparé en amont avec les présidences française et suédoise deux grandes conférences qu'on avait faites à ce moment-là sur la qualité de l'emploi. Et qui nous ont beaucoup aidés. Parce qu'à la fois, on faisait émerger les idées et l'on voyait les positions de chacun. Donc je pense que l'organisation de grandes conférences européennes sur les thématiques qu'on souhaite apporte beaucoup ».*

Entretien, ancien chef de cabinet adjoint du ministre de l'Emploi, août 2008.

---

<sup>219</sup> Il s'agit donc d'un usage à la fois cognitif et stratégique de la SEE.



Il semble que rapidement s'impose le thème des transitions vers et sur le marché du travail. Ceci permet d'aboutir à un consensus sur les deux dimensions les plus débattues de la qualité de l'emploi à savoir les salaires et les emplois précaires.

S'agissant des salaires, il est autant inconcevable pour les promoteurs des indicateurs de la qualité de ne pas englober le sujet que pour d'autres pays l'évoquer, et ce pour des motifs assez divers : parce qu'il relève de l'autonomie de la concertation sociale ou parce que le pays serait mal placé dans un *ranking* sur les niveaux de salaires ou sur la part de travailleurs pauvres.

Le thème de la transition a permis de contourner la difficulté. Il est ainsi décidé d'adopter des indicateurs de transition entre déciles de revenus et de statut professionnel (cf. chapitre 2). Les indicateurs de transition permettent de ne pas se focaliser sur la qualité des emplois mais de mesurer la capacité de mobilité, c'est-à-dire le *turnover* sur les emplois de faible qualité : « *il fallait sur ce point éviter une confrontation stérile entre flexibilité et sécurité du travail et s'assurer que l'emploi atypique peut constituer un tremplin vers un meilleur emploi* » (Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, 2002 : 12). On trouve ainsi dans les discussions sur la qualité de l'emploi l'amorce de ce qui deviendra plus tard l'argumentaire de la flexicurité<sup>220</sup>. Pourtant, en 2001, le thème des transitions est adopté comme un substitut à des instruments plus audacieux.

*« Il y avait deux thèses. Les belges et les français disaient que les working poors, c'est un scandale. Et les anglais disaient que le scandale, c'est de laisser les gens au chômage de longue durée. Alors c'est la bouteille à moitié vide et à moitié pleine parce qu'effectivement, ce qui est scandaleux c'est la personne qu'on laisse au chômage, mais ce qui est aussi scandaleux c'est la personne qui n'arrive pas à vivre avec les quelques heures déclarées qu'elle a et le fait qu'elle n'est plus déclarée comme chômeur. Donc, c'est par rapport à cela qu'on a fait un compromis en disant que les deux éléments étaient importants. Et donc ce qui compte, c'est le progrès dans la trajectoire. Ça a été cela le compromis (...).*

*[Pour y parvenir,] on est passé au-dessus de l'EMCO et on est passé totalement à côté de la Commission, qui a été mise au courant après. (...) C'était au niveau du cabinet du Premier ministre lui-même. C'est dire toute l'importance que les Anglais accordaient à ce dossier. (...) Et donc on a fait un arbitrage. On n'a pas pu aller aussi loin que l'on voulait dans l'élaboration de certains indicateurs, mais on a expliqué politiquement que c'était cela ou c'était un clash. Puisque comme vous le savez, il fallait l'unanimité.*

---

<sup>220</sup> Le rapport du Ministère fédéral de l'Emploi (2002 : 12) explique la façon dont le thème des emplois atypiques ont été considérés lors des discussions sur la qualité de l'emploi : «  *finalement, il a été convenu de considérer des emplois [atypiques] comme des emplois d'insertion pour certaines personnes moins 'compétitives' sur le marché du travail et de faire en sorte qu'elles puissent s'en servir comme 'marche pied' pour accéder par la suite à des emplois mieux rémunérés, plus stables et à temps complet* ».

*L'Angleterre mettait son veto et le dossier ne passait pas du tout. Pour la Belgique, cela aurait été une gifle (...).*

*Il fallait [aussi] faire accepter en Belgique que nos indicateurs n'étaient pas ceux qu'on a préparés depuis un an et demi. Ce n'est pas évident non plus. Donc, bouteille deux tiers pleine. Un : on a gagné le fait d'avoir un set d'indicateurs. Deux : on a avancé sur un certain nombre de choses. Mais au deux-tiers puisque comme toujours il y a eu un compromis politique et nos indicateurs n'ont pas été acceptés comme tels ».*

Entretien, ancien chef de cabinet adjoint du ministre de l'Emploi, août 2008.

Si l'acquis des indicateurs de qualité de l'emploi constitue une fierté pour les acteurs belges associés à la SEE, il est généralement accepté que celui-ci reste exceptionnel et qu'il a perdu de sa substance au fil du temps et des renversements des équilibres politiques sur la scène européenne.

*« Mais il faut dire que concrètement depuis cette tentative-là, on n'a plus eu réellement d'écho sur cette question de la qualité. On a vraiment l'impression que ce que les belges ont mis en évidence est un élément oublié maintenant. Plus on avance dans le discours européen, plus on se rend compte que l'apport du sommet de Bruxelles et de la présidence belge a disparu, donc on en parle parce que l'on ne peut pas faire autrement... mais concrètement la dimension a été complètement avalée ».*

Entretien, expert, service d'étude syndical, avril 2008.

Il peut apparaître à la lecture de ces faits et entretiens que le dossier de la qualité n'implique que des acteurs fédéraux. Formellement, les régions ont été peu associées à la démarche, sauf à travers la préparation des réunions de l'EMCO. On ne peut en conclure que les acteurs wallons étaient peu intéressés par ce travail politique autour de la qualité de l'emploi. La plupart des acteurs belges qui ont travaillé sur le dossier qualité de l'emploi entre 2000 et 2001 (au cabinet, à l'administration de l'emploi, à la représentation permanente, dans le groupe d'experts) sont francophones et de même sensibilité politique. Les contacts entre la représentation permanente auprès de l'UE, le cabinet fédéral et les cabinets régionaux de l'emploi sont fréquents. Certains acteurs rencontrés ont par ailleurs soufflé à demi-mots que la défense de la qualité de l'emploi au niveau européen reflète aussi une sensibilité wallonne moins enthousiaste à l'égard du discours sur l'État social actif en Belgique, essentiellement promu par le parti socialiste flamand.

Après cette grande avancée que constitue l'adoption de l'objectif de qualité de l'emploi, la stratégie des acteurs belges s'est concentrée, dans un contexte politique européen devenu moins favorable, sur le maintien des acquis.



### 1.1.3. Tenir le cap et maintenir l'acquis

Le travail politique d'influence de la SEE ne conduit pas nécessairement à des résultats aussi tangibles ou prestigieux que l'adoption d'une priorité nouvelle ou d'un ensemble d'indicateurs. Il s'agit le plus souvent, lors des discussions au sein du Comité de l'emploi ou du Conseil, de réaffirmer des principes et de s'assurer que le message politique de la SEE ne s'en n'écarte pas. L'enjeu devient plus important à partir de 2000 alors que la « vague rose » européenne connaît un retrait progressif au profit des libéraux et des conservateurs au sein du Conseil et de la Commission (cf. *supra*).

*« On mène des combats d'arrière-garde depuis des années, pour conserver au moins l'acquis et pour continuer à réfléchir. On risque à un moment donné de ne plus avoir de réflexion ! Conserver au moins les directives existantes et l'idée de ce modèle social européen basé sur le triangle de Lisbonne. Il faut garder ce modèle mais le concrétiser au niveau européen. Mais avec les nouveaux pays qui débarquent, la décision est difficile ».*

Entretien, ancien conseiller du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2006.

La pression des autorités belges sur le niveau européen au début des années 2000 concerne deux orientations principales et un élément de procédure. La première priorité est la réaffirmation de l'importance de la protection sociale dans un contexte européen où le « tout à l'emploi » (ou *work first*) gagne en puissance. Cette préoccupation s'articule avec celle de la qualité de l'emploi. Il s'agit d'affirmer qu'en l'absence d'emploi, la sécurité du revenu est un impératif aussi important au moins que l'activation.

Cette importance accordée à la protection sociale, et à l'allocation de chômage en particulier, constitue l'un des traits du modèle belge (d'équilibre entre compétitivité et sécurité sociale) qu'il convient, pour les acteurs concernés, de préserver et de relayer au niveau européen. Les acteurs syndicaux, dont on a vu qu'ils étaient informés et associés de près à la SEE, reconnaissent la réalité de cette prise en compte par les représentants à l'EMCO.

*« Je peux dire que dans les rencontres que nous avons avec l'Employment committee et le Social protection committee, (...) la Belgique apparaît encore comme un pays qui a un discours, si je peux dire, de gauche. Quels que soient les ministres de l'emploi ou des affaires sociales que l'on ait eus ces derniers temps, ils continuent de porter un discours qui correspond à notre modèle social belge basé sur la sécurité sociale, sur des services publics, sur la solidarité (...). Donc, le modèle social belge est encore porté très clairement par les gens de l'EMCO et du SPC et par les politiques dans la préparation*

*des sommets. Cela c'est certain même si, à un moment donné, on a eu des périodes difficiles après les élections pour savoir qui allait aller au sommet parce qu'on n'avait pas de gouvernement. Mais on sentait que la préparation restait dans la ligne de défense du modèle social belge ».*

Entretien, expert, service d'étude syndical, avril 2008

Cette priorité à la protection sociale doit être défendue au niveau européen contre d'autres pays qui, en raison de l'orientation des gouvernements ou de leur modèle propre, défendent une approche plus libérale. La Belgique est ainsi présentée comme correctrice ou gardienne de la dimension sociale de la SEE.

*« La Belgique pèse sur les débats. On dit que l'allocation sociale, ce n'est pas que de la survie (...). Souvent, la formulation européenne, c'est : on doit activer le maximum de monde et les autres, il faut qu'ils survivent –je caricature (...). La Belgique dit non et insiste sur le fait que l'allocation doit permettre une vie décente (...). On ne suit pas la logique 'tous à l'emploi dans un marché totalement libre' (...). L'égalité des chances, on insiste pour que ce ne soit pas que mettre des femmes au travail mais aussi l'égalité salariale, la conciliation vie privée-vie professionnelle.*

*On est un contrepoids par rapport au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Danemark, à l'Italie avant le changement de gouvernement. Ces pays qui sont suivis par les nouveaux qui ne disent pas beaucoup mais on sait ce qu'ils pensent. La Belgique joue un rôle de correcteur social ».*

Entretien, représentant belge à l'EMCO, juin 2006.

Le second élément défendu avec force par les représentants belges à l'EMCO et au Conseil est le rôle de la concertation sociale (ou dialogue social, dans les textes européens) dans la définition de la SEE et dans sa mise en œuvre. L'insistance sur le dialogue social permet aussi aux représentants belges de minimiser l'intervention du politique, et singulièrement du niveau européen, dans certains débats qui relèvent de la compétence exclusive des interlocuteurs sociaux comme les mécanismes de fixation de négociation salariale. Il s'agit alors parfois d'exporter au niveau européen une stratégie belge qui consiste à demander aux interlocuteurs sociaux de trancher des débats insolubles pour l'exécutif gouvernemental (Conter, Faniel, 2012).

La première manifestation officielle de la présidence belge de l'UE en 2001 est une réunion des partenaires sociaux européens à la veille du Conseil des ministres de l'emploi. Il s'agit pour la ministre de l'emploi d'un message politique au Conseil : « *Nous*

*voulons avancer concrètement sur l'Europe sociale dans le cadre d'un dialogue approfondi avec les partenaires sociaux »<sup>221</sup>.*

La présidence belge de l'UE en 2010 a également organisé une conférence internationale à Bruxelles sur « *le rôle des interlocuteurs sociaux et de la société civile organisée dans la nouvelle stratégie Europe 2020* ». Une déclaration des présidents des conseils économiques et sociaux des États membres<sup>222</sup>, adoptée en fin de conférence, plaide en faveur d'une implication plus grande des interlocuteurs sociaux dans la nouvelle gouvernance économique européenne en train de se dessiner à ce moment. La Belgique défendra aussi cette position au Conseil européen.

A côté de ces dimensions, la Belgique, à travers ses représentants, défend par ailleurs (du moins jusqu'en 2010) une vision fédéraliste de la SEE avec un rôle important attribué à la Commission et des recommandations contraignantes. Sur cet aspect, la ligne de clivage au niveau européen se situe entre les petits et les grands pays.

*« Le projet c'est la Commission, vraiment la Commission. Je me souviens du Danemark, du Royaume Uni, des Pays-Bas, etc., qui disent, la Commission, de quoi elle se mêle ? Que la stratégie fixe les grands objectifs, le reste, les pays savent ce qu'ils doivent faire. Pour les grands pays, se faire admonester par la Commission, cela ne va pas.*

*Nous en Belgique, on a toujours pensé qu'on a intérêt à ce que la stratégie soit la plus contraignante possible. Parce que la qualité de l'emploi, si on veut que ça passe, il faut faire passer toute la stratégie, même si on en fait ce qu'on veut. Notre idée c'est que ce qu'on aime bien dans la stratégie, si on veut que ça passe, il faut que la stratégie soit suffisamment contraignante. Il faut donc un système de suivi assez lourd et les recommandations font partie de ce système de suivi ».*

Entretien, expert au SPF Emploi, novembre 2006.

Les recommandations permettent à la Commission de pousser les États à accomplir davantage de réforme et de dépasser la justification discursive des PNR. A plusieurs reprises, la Belgique a soutenu la pratique des recommandations (qui, rappelons-le, étaient, jusqu'en 2010 négociées avec les États). On peut ainsi lire dans le PNR 2006 que « *les autorités belges saluent ces remarques [du rapport d'évaluation de la Belgique par la Commission] et attendent qu'elles donnent lieu cette année à des recommandations spécifiques qui pourront contribuer à une mise en œuvre plus résolue des réformes dans les États membres* » (PNR 2006, p. 43).

---

<sup>221</sup> La Libre Belgique, 6 juillet 2001.

<sup>222</sup> CESE, 2010, *Déclaration finale Le rôle des interlocuteurs sociaux et de la société civile organisée dans la nouvelle stratégie Europe 2020*, R/CESE 1063/2010 fin EN/FR, mimeo.

*« La Belgique était demandeuse de recommandations. Tout le gouvernement, et surtout les gens de l'emploi. Dans la SEE, on a besoin d'une Commission forte sinon la stratégie se résume à l'échange volontaire de bonnes pratiques. La Commission est un allié pour équilibrer la stratégie et ça aide à faire bouger les choses au niveau national. Les recommandations de l'Europe, c'est un instrument pour faire avancer le débat national ».*

Entretien, expert au SPF Emploi, juin 2006

Toutefois, l'influence réelle des acteurs politiques belges sur les contenus de la SEE est amoindrie à partir du milieu des années 2000. Pour Verschraeken *et al.* (2011), la Belgique se trouve à partir de ce moment dans une position plus isolée. Ils donnent à cela plusieurs explications. D'abord, du fait de l'élargissement de l'UE, le poids relatif de la Belgique a diminué. Ensuite, le moindre investissement de la Commission des débats de l'EMCO (cf. chapitre 2) a fait perdre à la Belgique un puissant allié et l'a poussée à se battre pour la préservation des acquis. Les auteurs notent toutefois que cette perte d'influence est contrebalancée par la grande stabilité de la délégation belge à l'EMCO (au contraire de nombreuses autres délégations).

Deux innovations importantes dans la SEE illustrent la perte d'influence de la Belgique dans les débats européens : la montée en puissance du thème de la flexicurité à partir de 2006 et le développement d'une nouvelle gouvernance économique en 2010 (cf. *supra*).

#### *1.1.4. « Equilibrer la flexicurité »*

L'apparition de la notion de flexicurité a été de pair avec une insistance plus grande du discours européen sur la dérégulation de l'emploi et la flexibilisation du marché du travail (cf. *supra*). Cette approche de la flexicurité suscite au départ la méfiance de la part de certains acteurs belges et en particulier des acteurs syndicaux.

##### *1.1.4.1. Au sein du Comité de l'emploi*

Même si, comme le souligne Debrulle (2008 : 1), « *la position du gouvernement belge est restée, pour le grand public, une inconnue* », les représentants belges au sein de l'EMCO insistent sur le volet « sécurité », en particulier sur l'importance de l'indemnisation du chômage, et tentent de minorer les aspects liés à la dérégulation de l'emploi ou encore les approches trop prescriptives de la Commission dans ce débat : « *l'uploading belge s'est*

*également concentré sur le maintien d'un équilibre entre flexibilité et sécurité d'emploi. Chaque fois que l'approche flexible prenait le pas sur la sécurité, la Belgique rappelait les aspects de solidarité et de sécurité d'emploi. Cependant, une telle position est surtout tenable avec une Commission alliée et une majorité de gouvernements de gauche, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui » (Verschraegen et al., 2011 : 52).*

*« Un point sur lequel la Belgique a toujours voulu insister en matière de flexicurité, c'est les transitions. La flexicurité doit pouvoir permettre les transitions et éviter l'enlèvement (...). Evidemment que c'est conflictuel, cela a été très difficile. La Belgique a toujours eu un discours différent des autres États membres là-dessus. Mais bon, on n'est pas en rapport de force.*

*Il y en a certains qui estiment qu'il faut déréguler et donc pas ajouter de législation au niveau européen et tu en as d'autres qui disent au contraire, non, il faut renforcer beaucoup plus l'accompagnement, avoir une réglementation sur le temps de travail ».*

Entretien, membre de la représentation permanente auprès de l'UE, juin 2008.

L'attitude belge de méfiance à l'égard de la flexicurité doit se comprendre autant en raison de priorités contraires aux arrangements nationaux (*misfit*), notamment en termes de droit du travail, que de rapport de force politique au sein du Conseil européen. Au cours de la seconde moitié des années 2000, l'équilibre politique au sein du Conseil et de la Commission se situe à droite de l'échiquier politique alors qu'aux niveaux fédéral et wallon, les ministres de l'emploi sont socialistes (cf. *supra*).

*« Etant donné la situation actuelle et le libéralisme grandissant qui prévaut, je pense qu'on en est juste à essayer de limiter les dégâts (...). Je vais donner un exemple. La flexicurité, c'est un mot qui est sur toutes les lèvres, c'est dans tous les textes européens. Il faut savoir, par exemple, que l'examen des PNR lors la Cambridge review -un pays qui évalue un autre pays- se passera au travers des lunettes de la flexicurité. On va prendre le PNR de la Belgique et ce qu'on l'on pointera dedans c'est dans quelle mesure la Belgique met en œuvre des dispositifs qui tendent à améliorer la flexicurité.*

*On ne va pas être rétif au point de dire 'non, on n'en veut pas !', mais plutôt réfléchir à la question de la flexicurité et dire 'oui, mais flexicurité équilibrée !'. Où la sécurité est autant présente que la flexibilité. Et toute une série de critères, qui sont d'ailleurs présents dans les textes européens, sont bien pris en compte. Ce n'est pas seulement modifier les contrats de travail.*

*A entendre certains, ce qu'il faudrait c'est la même situation qu'au Danemark où l'employeur peut licencier du jour au lendemain sans préavis et pratiquement sans motif. Et cela s'arrête là. Parce que dans le modèle danois, ce n'est jamais qu'un des éléments. La crainte par rapport à la flexicurité, c'est que certains pays ne prendraient que cette partie-là. On n'aurait pas tout le volet protection sociale, tout le volet activation, la formation. Un travailleur danois licencié du jour au lendemain, il n'est pas lâché dans la nature. Il a une allocation de chômage substantielle, une très bonne protection sociale et un système qui permet de suivre une formation, d'être activé ».*

Entretien, Conseiller au cabinet du ministre wallon de l'emploi et de la formation, août 2006.

La démarche des représentants belges visant à influencer les orientations en matière de flexicurité concerne aussi des éléments de procédure et le statut de cette approche au sein de la SEE. Comme on l'a vu dans la partie II, les principes communs de flexicurité, se sont retrouvés un temps en concurrence avec les lignes directrices. La flexicurité était devenue la priorité de la SEE et la clé de lecture des PNR. Un travail de définition d'indicateurs de flexicurité a aussi été réalisé. La flexicurité était au cœur de l'agenda européen et risquait de ce fait de faire ombre ou double emploi avec le processus SEE. Au sein de l'EMCO, la position belge est celle de la primauté des lignes directrices et du « processus de Luxembourg ».

*« Mais de toute façon, on était contre des principes communs au départ. Avoir recours à des stratégies bis ou parallèles de principes communs qui viennent s'ajouter aux lignes directrices, on y est opposé. Soit on ouvre le débat dans les lignes directrices. Et on a un débat franc et sérieux sur les lignes directrices. Ou alors de fait on a des brols comme cela de principes communs. Donc on évite le débat politique ».*

Entretien, membre de la représentation permanente auprès de l'UE, juin 2008.

#### *1.1.4.2. Réponse belge au Livre Vert de la Commission*

La consultation relative au livre vert sur la modernisation du droit du travail en 2007 est une autre occasion d'exprimer une position sur la flexicurité. La réponse formulée par la Belgique cette consultation de la Commission ne constitue cependant pas un document politique majeur au sens où il ne s'agit que d'un avis qui n'a pas fait l'objet ni d'un débat public ni d'une consultation formelle des interlocuteurs sociaux (cf. *infra*) ni d'une publicité particulière<sup>223</sup>. En revanche, il constitue un élément d'analyse intéressant car il a été l'objet de négociations entre représentants des différents gouvernements du pays, sous

---

<sup>223</sup> On trouve cependant le texte sur le site internet du SPF Emploi, travail et concertation sociale.



l'égide des affaires étrangères au sein d'un groupe de travail (dit « P 11 »<sup>224</sup>) au cours du mois de mars 2007. Etaient représentés au sein de ce groupe de travail notamment le Premier ministre et les vices-premiers fédéraux, le secrétaire d'État aux affaires européennes, les ministres présidents régionaux et communautaires, les ministres de l'emploi régionaux. En ce sens, il peut être considéré comme représentatif du consensus politique autour de la manière d'envisager le débat sur la flexicurité. La réponse belge aux 14 questions de la Commission tient en une douzaine de pages. On peut en retirer quelques principes essentiels.

La réponse belge souligne la pertinence des questions de la Commission, elle insiste pour que « *la stratégie européenne pour l'emploi et la méthode de coordination soient les vecteurs de la volonté politique d'assurer un haut niveau d'emploi de qualité et de protection sociale* » (Gouvernement fédéral, 2007 :1). Ceci signifie que la question de la flexicurité dépasse très largement celle du droit du travail ; elle doit prendre en compte les quatre dimensions adoptées par le Conseil (cf. *supra*) et ne peut ignorer le rôle essentiel du dialogue social européen.

Ainsi, en matière d'embauche, le débat ne doit pas se focaliser sur la seule souplesse de la législation protectrice de l'emploi comme l'envisage la Commission, « *la facilité de recrutement dépend tout naturellement d'un équilibre global à assurer entre le coût salarial, la formation offerte, la protection prévisible du licenciement, le niveau du revenu de remplacement, le système d'accompagnement de la recherche d'emploi et la protection sociale* » (*Idem*, p.5).

Le texte indique aussi que le droit du travail doit corriger la relation inégalitaire entre travailleurs et employeurs. Il doit maintenir le contrat à durée indéterminée comme « *norme standard de la relation contractuelle* » (*Idem*, p. 3), ce qui n'implique pas « *un préjugé négatif envers d'autres formes de contrat* » (*Idem*, p. 6) qui doivent mener au contrat standard. La situation des jeunes est à cet égard illustrative : « *l'expérience précoce que les jeunes travailleurs font d'une alternance de contrats successifs n'est considérée comme positive que si ces contrats les aident à accroître leur employabilité, leurs qualifications et leur expérience. Cette succession de contrats temporaires doit être un tremplin vers l'emploi permanent. L'augmentation des taux d'emploi peut s'appuyer*

---

<sup>224</sup> La « P11 » est la coordination qui prépare les positions belges pour les sommets européens. Elle rassemble les représentants du Premier ministre, des vice-premiers ministres, des ministres communautaires et régionaux (Ministre –président et/ou ministre fonctionnel en fonction du sujet). Selon les thèmes soumis à discussion, l'administration peut être présente.

*sur une diversité des contrats. Aussi l'approche qu'il faut promouvoir n'est pas d'interdire cette variété, mais d'éviter la prolifération de ces situations et de s'assurer du passage aisé, temporaire, de l'une à l'autre. La perspective d'aboutir à une relation de travail stable doit rester l'objectif » (Idem, p.5). Par ailleurs, le coût du licenciement doit être « prévisible et raisonnable » (Idem, p.7).*

Le droit et les politiques doivent prendre en compte les transitions à trois phases clé de la carrière : l'insertion dans l'emploi, la carrière et le licenciement. La sécurisation des revenus entre les périodes d'emplois doit constituer une priorité : *« afin d'atteindre la cohésion sociale nécessaire, une stratégie adéquate doit être offerte aux travailleurs par le truchement d'allocations de chômage qui garantissent de façon substantielle le pouvoir d'achat, mais qui comportent en même temps les incitations nécessaires pour supprimer les pièges au chômage et sont conditionnées, par exemple, par la limitation des allocations dans le temps comme sanction de certaines conditions » (Idem, p.7).*

S'agissant du temps de travail, un nécessaire accroissement de la flexibilité est énoncé ; celui-ci devant profiter tant aux entreprises qu'aux travailleurs : *« en tenant compte des nécessités des entreprises, l'aménagement du temps de travail suppose une plus grande flexibilité des horaires de travail afin de répondre aux besoins des travailleurs masculins et féminins de pouvoir concilier le travail, la vie familiale et la vie privée (...) » (Idem, p.10)<sup>225</sup>.*

La réponse belge invite aussi à un débat plus large sur le financement de la sécurité sociale et des politiques sociales, sur le droit à un revenu minimum, l'augmentation des moyens au fonds d'ajustement à la mondialisation, etc.

Sur la forme de la consultation, la réponse belge dénonce sans ambiguïté, et en préambule du texte, la procédure : *« la Belgique regrette néanmoins que la consultation dans ces matières complexes se soit effectuée par un livre vert en ne respectant pas les procédures et instances de concertation sociale et en l'absence du parlement européen » (Idem, p.1).*

#### *1.1.5. Contester (la mise en œuvre de) la nouvelle gouvernance économique*

Enfin, suite à la crise financière et économique qui a affecté l'économie européenne, une nouvelle stratégie économique pour l'Europe est développée ainsi que de nouveaux

---

<sup>225</sup> On observe à cet égard de nombreuses références, implicites ou explicites, aux débats récents au niveau européen sur les projets de directive temps de travail, travail intérimaire, service, etc.



instruments, plus contraignants de coordination et de surveillance des politiques économiques et sociales (cf. chapitre 2).

La Belgique a d'abord soutenu les principes de renforcement de la rigueur budgétaire et de la surveillance macroéconomique<sup>226</sup> ; les principes de l'orthodoxie budgétaire sont largement acceptés par l'ensemble des partis politiques représentés au Parlement. Toutes les propositions réglementaires ou législatives sur le renforcement de la gouvernance économique (le *Six Pack*, puis le Traité budgétaire) ont été soutenues par la Belgique au Conseil européen.

Toutefois, lorsque des propositions européennes heurtent trop brutalement des compromis nationaux, elles rencontrent l'opposition politique des représentants belges. Ainsi, en 2010, la proposition franco-allemande de pacte de compétitivité prévoyant la suppression des mécanismes d'indexation des salaires a été rejetée (cf. *supra*). Il s'agit d'un des points de veto qui est traité dans le chapitre suivant.

On a pu également observer des stratégies de rééquilibrage des orientations européennes. Il s'agissait notamment d'affirmer la compétence du Conseil EPSCO dans la gouvernance européenne (cf. chapitre 3).

Le travail d'influence des décisions européennes a aussi porté sur les recommandations adressées à la Belgique à partir de 2011 dans le cadre du Semestre européen. Parmi celles-ci, deux sont jugées problématiques par une partie des responsables politiques. Elles portent sur les fins de carrière et sur la formation des salaires. Les autres, y compris celle sur le coût du travail, font l'objet d'un relatif consensus.

Depuis le début de la Stratégie européenne pour l'emploi, les recommandations adressées au pays dans le domaine de l'emploi étaient discutées avec les représentants du département de l'Emploi. Avec l'intégration des différents processus de coordination au sein du Semestre européen, les recommandations sont devenues pour la première fois une affaire traitée par les services du Premier ministre.

Les recommandations 2011 de la Commission ont surpris par leur caractère offensif et ont porté sur deux points qui n'avaient jamais été mis en cause jusqu'ici : l'âge légal de la retraite et le mécanisme d'indexation. L'année 2011 marque de ce point de vue une rupture dans le processus de négociation et d'acceptation des recommandations. Comme

---

<sup>226</sup> Même si, au cours d'une brève période en 2008-2009, des discours politiques ont pu s'appuyer sur une rhétorique aux accents keynésiens (Conter et Vander Stricht, 2011).

nous avons pu l’observer par le passé, la Belgique s’efforçait de jouer un rôle de « bon élève européen » en acceptant la plupart du temps de façon docile les recommandations et en soulignant l’importance des efforts accomplis pour y répondre (Conter, 2010b).

La situation change en 2011 du fait de recommandations touchant des tabous du système belge de relations professionnelles et de protection sociale et en raison de la perspective de possibles sanctions. Avec d’autres États, la Belgique a tenté d’obtenir des amendements aux projets de recommandations de la Commission. Ceux-ci sont presque symboliques (voir tableau suivant) mais découlent d’un travail de négociation politique qui a fait l’objet d’une communication importante. Ainsi, la ministre de l’Emploi a dit avoir « *amendé la recommandation relative au mécanisme de formation des salaires*<sup>227</sup> », et, s’agissant des retraites et préretraites, la Belgique a maintenu son opposition à la recommandation européenne. Malgré une légère modification de la formulation (l’introduction du conditionnel en fin de phrase ; voir tableau suivant), elle a fait enregistrer par le Conseil de l’Union une réserve sur la recommandation.

**Tableau 39. Recommandations 2011 adressées à la Belgique.**  
**Versions préliminaires et finales**

<i>Propositions de la Commission</i> <i>Sec (2011) 710 final</i>	<i>Recommandations adoptées par le Conseil</i> <i>(2011/C 209/01)</i>
« Réformer, en consultant les partenaires sociaux et en respectant les pratiques nationales, le système de négociation collective et d’indexation des salaires, afin que la croissance des salaires traduise mieux l’évolution de la productivité du travail et de la compétitivité. »	« Prendre des mesures afin de réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et en respectant les pratiques nationales, le système de négociation collective et d’indexation des salaires, afin que la croissance des salaires traduise mieux l’évolution de la productivité du travail et de la compétitivité. »
« Prendre des mesures pour améliorer la viabilité à long terme des finances publiques. Il s’agirait avant tout de mettre en place une stratégie visant à juguler les dépenses liées au vieillissement, notamment en empêchant la sortie anticipée du marché du travail afin de relever l’âge effectif de la retraite et en liant l’âge légal de la retraite à l’espérance de vie. »	« Prendre des mesures pour améliorer la viabilité à long terme des finances publiques. Conformément au cadre de la stratégie en trois volets de l’Union, il s’agirait avant tout de mettre en place une stratégie visant à juguler les dépenses liées au vieillissement, notamment en empêchant la sortie anticipée du marché du travail afin de relever sensiblement l’âge effectif de la retraite. Des mesures telles que la liaison de l’âge légal de la retraite à l’espérance de vie pourraient être envisagées. »

<sup>227</sup> Communiqué de presse de la ministre de l’Emploi, 17 juin 2011.

Ces ajustements, ainsi que ceux qui auront lieu en 2012-2013 sont symboliques mais restent mineurs. Depuis la mise en œuvre de la gouvernance économique, la Commission a pris l'initiative d'imposer au sein de l'EMCO la règle de la majorité inversée définie dans le *six pack*<sup>228</sup>. Par ailleurs, les recommandations de la Commission sont communes à plusieurs pays et l'on discute collectivement les recommandations par thème et non plus pays par pays (après une rencontre bilatérale préalable). Il devient ainsi plus difficile à la Belgique de faire modifier une proposition de recommandation, sauf à rassembler une large majorité de (grands) États derrière son amendement.

#### 1.1.6. Synthèse : les illusions perdues du bon élève européen

La SEE a été un objet enthousiasmant pour les acteurs politiques belges qui ont pu, au moment de la négociation du Titre Emploi du Traité d'Amsterdam d'abord et lors de la négociation des premières lignes directrices ensuite, « *uploader* » un nombre significatif de priorités.

Alors que les premières lignes directrices agréaient des priorités multiples (et parfois contradictoires – cf. *supra*), la Belgique a pu imposer ou soutenir des éléments de procédure et de contenu (équilibre entre activation et indemnisation du chômage, formation tout au long de la vie, importance de la concertation sociale) avec l'objectif d'affirmer la dimension sociale de la SEE et de lui permettre de la sorte de remplir son cahier des charges originel<sup>229</sup>.

La Belgique se voit ainsi confirmée en tant qu'État fondateur attaché au fédéralisme européen. L'introduction de la qualité de l'emploi dans les priorités est incontestablement

---

<sup>228</sup> Un État qui conteste une proposition de la Commission doit rassembler une majorité qualifiée contre la proposition pour que celle-ci soit retirée.

<sup>229</sup> Une recherche récente sur « La Belgique en Europe et l'Europe en Belgique » réalisée par plusieurs équipes universitaires et l'Observatoire social européen (Verschraegen *et al.*, 2011) a mis en évidence des leviers grâce auxquels les autorités belges ont pu influencer les processus non contraignants de coordination des politiques sociales : a) le poids politique dérivant de la qualité d'État fondateur, la légitimité de la Belgique en matière sociale ; b) le « know-how » politique, dérivé de la capacité à construire des coalitions politiques, et l'adéquation entre les pratiques politiques domestiques de recherche du consensus et le mode d'élaboration procédurale des décisions et des normes au niveau européen ; c) la capacité de déployer des arguments convaincants fondés sur des pratiques observables en matière de politique sociale, la capacité persuasive, à travers son habileté à inférer des concepts fédérateurs dès lors que ceux-ci sédimentent des expériences pratiques (« Qualité de l'emploi » ou de « l'Europe parle d'une seule voix ») ; d) la capacité à formuler des demandes perçues comme hautement légitimes, e) la cohérence et la ténacité, (certaines positions belges ayant été déployées et affirmées de manière itérative, elles expriment alors une position fiable, susceptible d'être anticipée).

un succès au moment où les chefs d'États s'accordent sur un objectif d'augmentation quantitative de l'emploi.

Ce développement de la SEE a été possible en interne comme en externe par l'homogénéité politique ou idéologique d'une grande part des acteurs impliqués : coalition de cause sociale-démocrate et démocrate chrétienne favorable à la SEE au Conseil européen et appartenance de tous les ministres de l'emploi et de la formation au niveau fédéral et des entités fédérées à la même famille politique socialiste.

Toutefois, cette influence sur la SEE a progressivement perdu en intensité. Le changement de rapport politique au sein du Conseil et les rapports de force entre les différentes DG de la Commission au début des années 2000 a rendu plus difficile le travail politique de relais et d'influence des acteurs politiques belges.

*« Avec malheureusement de plus en plus de difficulté à imposer notre avis dans la mesure où le discours européen est un discours qui devient de plus en plus de droite (...). Cela fait que des pays comme le nôtre deviennent des petits pays parce que même si on défend mordicus un modèle auquel on croit, l'impact est de moins en moins fort vu la gangrène néolibérale qui gagne un peu l'Europe. L'autre problème, c'est la structuration de la Commission européenne qui fait que même si on a des gens super bien dans la DG Emploi, il n'y a rien qui garantit que le discours va passer.*

*Il y a un gros problème de structuration politique de la Commission et Barroso qui ne va pas prendre de risque. Tout ce qui n'est pas dans le budgétaire, le macro-économique, le financier et tout cela a un peu moins voix au chapitre pour le moment, c'est tout-à-fait clair ».*

Entretien, expert, service d'étude syndical, avril 2008.

Vanhercke *et al.* (2011) identifient quelques éléments récents qui modifient la capacité d'*uploading* des acteurs belges. D'abord, *« depuis l'élargissement de 2004, en particulier, la Belgique n'est plus au centre de l'Europe. Il n'y a plus d'investissement significatif en vue de nouer des partenariats et des alliances avec les nouveaux États membres, sans doute en raison du maintien des axes privilégiés traditionnels (France, Pays-Bas, Luxembourg) – au risque d'une dépendance de sentier »* (Vanhercke *et al.*, 2011 : 209). Cette conséquence de l'élargissement de l'UE a été citée à de nombreuses reprises dans nos entretiens.

*« Il n'y a plus un élan social en Europe, il n'y a plus une volonté d'aller de l'avant. Que du contraire. Avec l'élargissement c'est encore pire car on ne parle plus du tout le même langage. Si on se sent bien avec le Titre du Traité, on nous regarde comme des terribles. C'est catastrophique. Il y a eu une dilution de la qualité des débats évidente. Et c'est normal, on a tout notre passé qui n'a rien à voir dans ces matières-là ».*

Entretien, représentant de la Belgique auprès de l'Union européenne, juin 2008.

Vanhercke *et al.* (2011) avancent une autre explication, celle d'une mainmise plus forte des États sur la SEE : *« des acteurs clés mettent l'accent sur le retour de l'intergouvernementalisme, c'est-à-dire le déplacement de pouvoirs de la Commission vers le Conseil au profit, en conséquence, des États membres les plus puissants ; la coalition Commission – Belgique semble dès lors être moins efficiente »* (Idem). En revanche, les acteurs que nous avons rencontrés perçoivent dans les développements récents de la SEE, d'une part une autorité plus grande de la Commission dans le processus et, d'autre part, la difficulté croissante d'établir des coalitions « progressistes » entre États. Ces discours confirment les propos (cités par ailleurs) relatifs à la « mort de la MOC » tenus par de hauts responsables de la Commission (cf. chapitre 3).

*« Il n'y a plus de débat politique comme cela a pu être le cas, ni au Comité de l'emploi, ni au Conseil. C'est vraiment catastrophique. Les ministres de l'emploi et des affaires sociales sont dépossédés de leur objet. Il n'y a pour ainsi dire plus de débat (...). La Commission a de plus en plus la main. Et, là aussi revenons au contexte. La Commission actuelle avec Barroso et son groupe d'expert, le BEPA, tout est géré de là. D'ailleurs le nouvel agenda social est géré par Barroso.*

Entretien, représentant de la Belgique auprès de l'Union européenne, juin 2008.

*« On ne saurait pas s'appuyer sur des alliances de long terme avec des majorités changeantes. C'est impossible. La France a retourné sa veste rapidement sur le temps de travail. L'Italie...les élections en Italie ont fait changer la majorité de blocage. Pour le moment on est un peu maigrichon. On s'entend bien avec le Portugal, l'Espagne, la Hongrie, la Grèce, et voilà. Cela se limite à ça. En plus on parle assez bien de la Belgique et de ses problèmes politiques, on a plus énormément de crédibilité. A l'époque (2000-2001), c'était tout un truc, il y avait la présidence française puis qui rebondissait à la suédoise,... cela permettait d'aboutir. Aujourd'hui, devant nous on a la France, la Suède et les tchèques qui ne sont pas rigolos. Sarko, c'est presque le plus amusant de la bande ! On a le trio Italie Belgique Hongrie, on va pouvoir essayer de penser un schéma un peu plus politique et plus innovant ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2008

Enfin, « à ces facteurs s'ajoute un intérêt décroissant de la classe politique belge à l'égard du processus d'intégration européenne, y compris dans ses dimensions sociales (...) » (Vanhecke et al., 2011 : 209).

*« Quand on dit le contrôle démocratique, Barroso répond : que font les parlements nationaux ? Nous n'avons aucune capacité de contrôle démocratique sur les choix du gouvernement en Belgique. Je peux vous assurer qu'aux Pays-Bas, au Danemark, au Royaume-Uni, il n'y a pas un mot prononcé par un ministre au conseil qui n'a pas été négocié au parlement avec une note d'orientation politique conseil par conseil sur les sujets. Je vous assure que quand un ministre néerlandais émet une réserve d'examen parlementaire c'est une vraie réserve. En Belgique, ils ont des comités d'avis sur les questions européennes où ils envoient des assistants parlementaires. Quel est le parlementaire belge qui se profile sur des enjeux européens ? ».*

Entretien, directeur à la DG Emploi, novembre 2011.

On retiendra de ces développements que le « bon élève européen » belge a apporté quelques pierres significatives à l'édifice SEE dans un enthousiasme partagé par la plupart des acteurs impliqués. Au fil du temps cependant, son influence a été décroissante. Elle a par ailleurs changé de nature. L'objectif d'enrichissement de la SEE a évolué vers une stratégie de défense des acquis voire de contestation et de résistance à certaines orientations nouvelles<sup>230</sup>. Le tableau suivant synthétise ces différentes périodes et les usages changeants de la SEE par les acteurs politiques en Belgique.

---

<sup>230</sup> Ceci confirme aussi l'intérêt d'une longue période d'observation pour saisir les usages stratégiques, les contraintes et l'influence d'un État sur un domaine de la construction européenne.

**Tableau 40. Evolution de la stratégie européenne pour l’emploi (synthèse)**

Dimension	Période			
	(Avant 1997)	1997-2005	2005-2010	2010 -
Contexte politique		Vague rose 1996-2000	Élargissement de l’UE, vague bleue	Discours « TINA* », consensus sur l’austérité
Instruments	Résolution : Brussels action plan 1993  Expérimentation : procédure de suivi des politiques. Essen 1994	Traité d’Amsterdam 1997  Méthode ouverte de coordination  Développement progressif d’une procédure SEE	Fusion des processus GOPE et SEE  Moindre visibilité de la SEE	Absorption de la SEE dans la nouvelle gouvernance économique
Contenu de la SEE	Déclarations s’appuyant sur le livre blanc 1993	Dominante libérale mais ouverture à différentes influences	Contenu recentré sur la flexicurité	Limité aux réformes structurelles du marché du travail
Usages par les acteurs politiques en Belgique	Logique de construction, défense d’une perspective fédéraliste européenne	Logique de mobilisation interne et externe, développement d’une politique sociale.	Logique de retrait et d’amendement au niveau européen ; routinisation du processus en interne	Logique de justification des réformes structurelles et mesures d’austérité

\* « there is no alternative »

## 1.2. *Discours de coordination et discours de communication*

Au niveaux national et régional, les acteurs politiques peuvent faire usage de la SEE dans plusieurs circonstances et dans différents forums ou arènes : dans le cadre des procédures de délibération et de négociation propres à la SEE, dans les débats publics, dans des négociations internes, dans des programmes de partis ou dans la communication électorale. Il y a lieu de considérer différents usages mais aussi des différences de discours selon les lieux d’interaction. Ainsi, les quelques pages du PNR sur les politiques de l’emploi, soumises à la lecture de l’ensemble des gouvernements du pays sont plus enthousiastes à l’égard du prescrit de la SEE qu’une déclaration gouvernementale ou qu’un programme électoral de parti. Le discours politique, associé à la SEE, varie dans



l'espace et dans le temps. Un directeur de la DG Emploi nous a par exemple confié son étonnement à l'égard des discours des autorités belges à la table du Conseil ou dans les médias.

*« Le débat sur l'indexation me fascine dans la manière dont il est pratiqué, je l'ai vécu, j'étais là. Au moment où le Conseil européen de printemps 2011 adoptait le cadre de référence qui allait servir de base au semestre européen sur la base de l'AGS 2011 présenté en janvier par la Commission, et il entérinait le pacte euro plus qui était basé sur la proposition de pacte pour la compétitivité franco-allemand qui disaient l'un comme l'autre : 'Il faut revoir les mécanismes de fixation des salaires en ce compris là où ils existent les mécanismes d'indexation', Monsieur Leterme<sup>231</sup>, qui représentait la Belgique au Conseil européen, disait aux médias belges 'on ne touchera pas au mécanisme d'indexation' ! ».*

Entretien, directeur à la Commission, DG Emploi, novembre 2011.

Il est dès lors pertinent de distinguer, en nous appuyant sur les travaux néo-institutionnalistes de V. Schmidt, deux types de discours : les discours de coordination, qui se rapportent à l'élaboration d'idées, et les discours de communication développés dans le débat public. Schmidt donne de ces deux formes de discours les définitions suivantes : *« The coordinative discourse encompasses the wide range of policy actors engaged in the construction of policy ideas. They may be organized in 'epistemic communities' of elites with shared ideas, 'advocacy coalitions' of elites with shared ideas and policy access, and 'advocacy networks' of activists contesting ideas in international politics. The communicative discourse encompasses the wide range of political actors who bring the ideas developed in the context of the coordinative discourse to the public for deliberation and legitimation. These actors may include political leaders involved in the top-down mass electoral process of public persuasion, in public debates or in the 'policy forums' of 'informed publics' engaged in 'communicative action' »* (Schmidt, 2010 : 3).

Nous examinons successivement les discours externes, c'est-à-dire les discours de coordination, développés dans le cadre de la SEE (contenu des programmes de réforme, messages au Conseil de l'UE, discours formulés lors des rencontres avec la Commission) et les discours internes de communication développés dans l'exercice des politiques ou dans la communication à destination de la population.

---

<sup>231</sup> Premier ministre fédéral de novembre 2009 à décembre 2011.



### 1.2.1. Les discours de coordination : usage stratégique interne

Le rapport annuel (PAN puis PNR) est principalement adressé à la Commission. Il est donc, pour les autorités politiques nationales et régionales, un outil de communication externe. Il relève donc de l'usage instrumental de la SEE.

On peut distinguer, à la lecture des différents PAN et PNR, différents ordres de messages politiques. Il s'agit d'abord d'affirmer l'insertion de la politique nationale de l'emploi dans la SEE. Ceci peut paraître une évidence aujourd'hui mais ce fut loin d'être le cas pour l'ensemble des États lors des premières années de la SEE<sup>232</sup>. Dès les premiers PAN belges, la référence est explicite aux orientations européennes : *« la politique belge de l'emploi est depuis plusieurs années déjà basée sur les recommandations de l'UE, notamment celles arrêtées au Sommet de Essen en 1994 »* (PAN 1999, p.3). On retrouve cette affirmation dans les PAN et PNR successifs jusqu'aux années 2010 où la référence devient les recommandations européennes : *« les gouvernements sont persuadés que les mesures prises répondent aux recommandations que le Conseil de juillet 2013 a adressées à la Belgique »* (PNR 2014, p.4), même si les autorités rappellent qu'elles *« partagent la conviction que les trois dimensions du développement durable (l'économique, le social, l'environnemental) doivent faire l'objet d'une même attention dans le cadre du Semestre européen »* (PNR, 2014, p.5).

Les rapports annuels sont aussi utilisés pour rappeler les orientations que les autorités belges souhaitent donner à la SEE et qui sont exprimées au Conseil et à l'EMCO. Dès 1999, la Belgique défend l'idée de cycles pluriannuels : *« la Belgique plaide pour un processus bisannuel au niveau européen. Compte tenu du temps nécessaire à l'adoption et à la mise en œuvre d'une mesure pour l'emploi, une période de deux ans est dans la plupart des cas nécessaire pour qu'un nouveau dispositif produise pleinement ses effets, puisse être évalué et, le cas échéant, ajusté »* (PAN 1999, p.4). Elle insiste ensuite sur l'importance des recommandations (cf. *supra*) et sur les priorités qui ont été présentées dans la section précédente.

En outre, les rapports annuels sont utilisés pour donner une image positive des politiques de l'emploi et de leurs résultats. Le rapport du « bon élève européen » souligne à la fois

---

<sup>232</sup> Certains pays exprimaient dans les PAN leur désaccord avec la SEE. Voir chapitre 3 et en particulier les observations sur la qualité de l'emploi dans le PAN de la Grande-Bretagne.

les bonnes performances et la volonté de réforme : *« la croissance du taux d'emploi a été en effet plus soutenue que la moyenne européenne. L'écart qui subsiste est exclusivement dû au taux d'emploi relativement bas, d'une part pour les jeunes, lequel s'explique positivement par un taux de scolarité parmi les plus élevés et, d'autre part, pour les plus âgés, lequel est dû principalement aux retraites anticipées »* (PAN 1999, p. 6).

Les rapports sont aussi utilisés pour donner une image de cohérence et de consensus des politiques, associant tant les entités fédérées que les interlocuteurs sociaux : *« ce programme est le fruit de la collaboration intensive entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Régions et des Communautés. Les gouvernements se réjouissent que l'Union européenne reconnaisse l'étroite collaboration des Régions belges à l'élaboration du PNR. De même, les partenaires sociaux et la société civile ont été à diverses reprises associés à l'élaboration et à l'évolution du programme »* (PNR 2013, p. 5).

Néanmoins, l'élaboration de ce discours rencontre des difficultés et est l'objet de négociations internes. La première difficulté est issue du resserrement du discours et du processus européen. La SEE permet en effet aux entités fédérale et fédérées de valoriser les politiques mises en œuvre. Dans le PAN 1999, la Région wallonne fait mention de 38 dispositifs correspondant aux 21 lignes directrices dans un document d'une soixantaine de pages. En 2008, le PAN devient un « chapitre emploi » d'une vingtaine de pages dans le PNR. En 2014, les parties du PNR se rapportant à l'emploi n'excèdent pas les 10 pages pour l'ensemble du pays. Néanmoins, les régions annexent au PNR un document plus détaillé.

De l'avis des acteurs impliqués, la réduction du nombre de lignes directrices rend plus difficile la mise en évidence de certaines politiques régionales, notamment dans le domaine social.

*« On avait un pilier inclusion sociale qui nous aidait à valoriser nos actions. Mais tout cela est devenu plus difficilement valorisable après la révision de 2005 et le recentrage de la stratégie de Lisbonne (...).*

*Mon rôle, c'est, par rapport à ces mesures, de voir comment les positionner par rapport à Lisbonne. Et parmi ces mesures, je suis surtout la validation des compétences. Cela me concerne très concrètement : mettre en place la validation des compétences, mettre ensuite en place le cadre européen des compétences, les ECVETS avec derrière toujours ce projet de mobilité mené par l'Europe. Maintenant, le problème est que la mobilité vue par Lisbonne et l'Europe est quand même inscrite dans une vision très à droite, idéologique et l'on doit voir comment on se positionne par rapport à cela (...). La mobilité, la formation tout au long de la vie telles que vues par Lisbonne, c'est dans une perspective de compétitivité. C'est intéressant, mais il n'y a pas que cela. Par rapport à*

*des mesures comme l’alphabétisation, la pré-qualification, les mesures d’aide pour les peu qualifiés, on a du mal. Elles sont d’ailleurs rarement prises en compte au niveau des évaluations, des PAN, etc. ».*

Entretien, Conseiller au cabinet du ministre wallon de la formation professionnelle, mai 2007.

Mais surtout, le contenu du message est négocié entre régions et fédéral et des divergences de vue existent sur le fond et la forme. Pour l’anecdote, on retiendra que les premiers PAN sont l’objet de subtils équilibres quantitatifs (« à la belge »), chaque entité disposant d’un espace défini dans le document.

*« Avant, on comptait le nombre de lignes, puis le nombre de lignes par région et tout cela était pondéré pour qu’il y ait un accord en final (...). C’était vraiment cela : l’espace (...). C’était terrible. Ils finalisaient cela au powerpoint et ils regardaient les couleurs et on augmentait ou diminuait la partie de chacun pour que ce soit équilibré ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre fédéral de l’emploi, novembre 2006.

Mais plus fondamentalement, des divergences de vue entre régions doivent être intégrées par le fédéral (qui tient la plume). Ces divergences concernent en particulier deux thèmes sensibles : l’accompagnement des chômeurs et les fins de carrières.

*« [Il faut que] ce qu’on fait en Wallonie ne soit pas dévoyé (...). Le fil rouge, il est au fédéral. En quelques sortes, ce sont les priorités du fédéral qui clignotent. Le jeu maintenant c’est devenu : ‘ah non, non, on ne veut pas que cela apparaisse comme cela’. Par exemple, en matière d’accompagnement des chômeurs, que ce soit l’emploi, le suivi et l’accompagnement renforcé, ... la Région wallonne va toujours pointer le fait qu’il faut mettre en évidence, l’accompagnement renforcé, et pas seulement parler du suivi et du contrôle (...). La Flandre, par exemple, insiste beaucoup sur le fait que les chômeurs ont des droits et des devoirs. Ils reviennent systématiquement avec ça. Pour moi, c’est plutôt essayer de minimiser ça.*

*Même chose en matière de service public de l’emploi. Le fédéral et la Flandre voulaient très fort affirmer que le service public de l’emploi sous-traitait l’accompagnement des chômeurs, des parcours entiers, etc. Mais ce n’est pas vrai ! Le FOREM sous-traite effectivement, il y a des appels à projets et des opérateurs externes prennent en charge des parties de parcours mais le FOREM reste le coordonnateur de toutes les actions ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre wallon de l’économie et de l’emploi, août 2006.

Ainsi, même sur un objet aussi controversé que la flexicurité, le PNR est formulé dans des termes très consensuels. Ainsi, depuis plusieurs années, les plans belges reflètent l’adhésion des responsables politiques et administratifs concernés à l’idée de la

substitution de la sécurisation de la carrière à la sécurité de l'emploi garantie par le droit du travail.

### Encadré 15: La flexicurité dans les PNR belges

Dans le PNR 2004, le gouvernement belge soutient qu'il « *conviendrait d'examiner dans la législation belge quelles sont les règles qui offrent une protection exagérée et contre-productive et quelles règles demeurent importantes pour garantir la sécurité des travailleurs* » (PNR 2004, p. 36).

L'année suivante, les autorités belges indiquent que ce n'est pas seulement le droit du travail qu'il s'agit de réexaminer : « *il convient avant tout de jeter un nouveau regard sur le marché du travail. Aujourd'hui, le concept de la "sécurité de l'emploi", comme norme pour une carrière à temps plein, tout au long de la vie auprès du même employeur, est dépassé. Le terme "sécurité de la carrière" peut lui être substitué. Chacun se voit offrir l'opportunité d'aménager sa vie au travail et en dehors de façon optimale, en bénéficiant d'une assistance dans le cadre des transitions sur le marché du travail ou lors du passage d'un emploi à un autre* » (PNR 2005, p. 41).

Ce nouveau regard se traduit par une normalisation des contrats de travail dits atypiques pour autant qu'ils permettent la transition vers des emplois standards. Les autorités belges entendent en effet examiner « *quelles adaptations de la législation seraient souhaitables pour promouvoir la 'flexi-sécurité' en Belgique. Le principe de base étant de considérer que le travail à temps partiel, un emploi temporaire ou encore le travail intérimaire peuvent constituer une forme d'intégration convenable dans le marché du travail et offrir en outre une forme de tremplin pour une intégration durable dans l'emploi. Dans ce cadre, les travailleurs concernés doivent jouir d'une protection sociale complète* » (p.46).

L'objectif ultime de ces réformes est finalement énoncé dans le PNR 2006 : « *le programme national de réforme a détaillé un plan d'action pour atteindre le plus rapidement possible les objectifs préconisés et pour transformer le marché du travail actuel où la 'sécurité d'emploi' est encore et toujours la norme en un marché où ce sera la 'sécurité de la carrière' qui sera garantie* » (PNR 2006, p. 43).

Le PNR 2008-2010, adopté en octobre 2008, réaffirme ce principe en soulignant l'importance de l'accompagnement des personnes vers l'emploi « *dans un contexte où le concept de 'sécurisation des trajectoires dans l'emploi' doit supplanter le concept de 'sécurité de l'emploi'* » (PNR 2008 : 64)<sup>233</sup>.

Le discours externe, ainsi exprimé dans des termes consensuels dans les PNR, lors de rencontres bilatérales, à l'EMCO ou encore au Conseil masque des divergences entre acteurs politiques et entre régions. Selon nos entretiens, la SEE est finalement peu utilisée comme argument d'autorité dans les négociations politiques internes. Elle le fut lors des premières années en appui de réformes qui ont suscité peu de tensions comme le développement des politiques actives ou de la formation professionnelle. L'argument européen est alors souvent associé à d'autres éléments de contraintes. Ainsi, lorsque le

---

<sup>233</sup> On trouvera à l'annexe 6 la présentation des politiques belges de l'emploi sous l'angle de la flexicurité publiée dans le PNR 2008.

FOREM est réorganisé en trois unités au début des années 2000, l'objectif de « modernisation des SPE » qui figure dans les lignes directrices est avancé par la ministre de l'emploi au même titre que la ratification de la convention 181 de l'OIT, les règles européennes en matière de concurrence sur le marché des services et l'évaluation du parcours d'insertion wallon réalisé par le SES<sup>234</sup> (Orianne, 2005). La SEE peut également être utilisée par les autorités politiques comme argument d'autorité à l'égard du comité de gestion du FOREM.

*« A certains moments, on sent que le politique se cale sur le discours européen pour définir sa politique. Mais c'est surtout au niveau du langage que cela colle le plus. La tentative qui a eu lieu par rapport à la flexicurité, c'est clair. Les références aux taux d'emploi, aux objectifs reviennent tout le temps. Au sein du FOREM, quand il faut obtenir quelque chose, on nous dit que l'Europe exige ceci ou cela ».*

Entretien, syndicaliste, membre du comité de gestion du FOREM, mai 2007.

Les recommandations européennes élaborées dans le cadre du semestre européen sont particulièrement utilisées dans les débats internes à l'occasion de la formation du gouvernement fédéral en 2011. Les partis flamands tentent d'en faire une base de négociation, mais les interlocuteurs francophones s'y opposent. Le discours européen devient plus présent dans les discours de communication, souvent comme contre-modèle (cf. *infra*).

### *1.2.2. Usages cognitifs et de légitimation : les discours de communication*

Les notions et priorités de la SEE sont utilisées dans la communication des partis politiques, notamment lors des campagnes électorales. Il s'agit ici en même temps d'un usage cognitif, au sens où il s'agit de transformer les représentations, et d'un usage de légitimation, dans la mesure où les discours internes tirent leur bien-fondé du prescrit européen. On notera cependant que cet usage est assez limité. Les références explicites à la SEE sont plutôt rares. En revanche, l'usage des thèmes véhiculés par la SEE, en particulier ceux de l'activation, du vieillissement actif, de la formation tout au long de la vie, est plus fréquent.

---

<sup>234</sup> Services des études et de la statistique (aujourd'hui IWEPS).

### 1.2.2.1. L'Europe comme opportunité médiatique

Les prises de position d'acteurs dans le débat européen peuvent être motivées, à titre principal ou accessoire, par des préoccupations de communication à l'égard de l'électorat domestique. Cette logique de positionnement relève de l'usage instrumental.

Les initiatives du Premier ministre (libéral flamand) et de la ministre de l'emploi (socialiste wallonne) à la veille du sommet de Lisbonne peuvent être lues de ce point de vue. Guy Verhofstadt et Tony Blair ont en effet signé une déclaration commune invitant le Conseil européen à « moderniser la politique sociale et à développer des États sociaux actifs ». Le même jour, la ministre de l'emploi annonce la signature d'une proposition adressée au même Conseil et co-signée par Martine Aubry et Cesare Salvi (ministres française et italien de l'emploi). Alors que la première déclaration insiste sur l'activation, la flexibilité, l'augmentation du taux d'emploi et le *making work pay*, la seconde place l'accent sur des politiques macro-économiques créatrices d'emploi, sur un objectif en matière de croissance, sur une plus grande taxation du capital et sur la réduction de la durée du temps de travail. La seconde déclaration peut être lue comme un usage de la SEE pour se positionner dans le débat interne. La coalition des socialistes et des libéraux aux gouvernements fédéral et wallon à cette époque n'était pas bien vue par une partie des militants du PS et par les organisations syndicales. L'alliance avec des personnalités marquées à gauche sur la scène européenne peut renforcer la légitimité en interne. C'est ainsi que la presse avait lu la déclaration Onkelinx-Aubry en 2000 : « *le profil carré d'Aubry devrait en tout cas étoffer la carrure d'Onkelinx, pour le sommet de Lisbonne et dans le jeu belgo-belge, où son parti tarde à inscrire sa griffe* »<sup>235</sup>.

Communiquer sur des débats européens permet, dans le contexte national, de se construire une image de fermeté et de protecteur des acquis, et de se construire une stature internationale. La ministre de l'emploi s'appuie ainsi en 2000 sur l'actualité européenne pour évoquer des sujets nationaux : « *on aura toujours besoin de dispositifs sociaux pour lutter contre l'exclusion. En novembre, j'ai refusé la proposition européenne de limiter dans le temps les allocations de chômage. Et je ne relèverai pas l'âge des prépensions !* »<sup>236</sup>.

---

<sup>235</sup> *Le Soir*, 22 février 2000.

<sup>236</sup> *Idem*.



Les présidences de l'UE constituent des moments privilégiés pour les ministres nationaux et régionaux de s'exprimer sur la scène européenne et d'attirer l'attention des médias nationaux. Tout le travail politique sur la qualité de l'emploi (cf. *supra*) peut également être lu dans le contexte du rapport de force interne entre les ailes droite et gauche du gouvernement. Il en va de même des initiatives prises dans le cadre de la présidence belge de l'UE en 2010 (conférence sur la flexicurité, sur le rôle des interlocuteurs sociaux dans la stratégie Europe 2020, demande d'une influence plus grande du Conseil EPSCO dans la nouvelle gouvernance économique).

Enfin, l'Europe et ses politiques peuvent être critiquées sur la scène nationale. L'objectif de la critique n'est pas tant de tenter d'influencer le niveau européen que de poursuivre une stratégie de positionnement interne. Ainsi, lorsque le président du PS qualifie l'Europe de « *lointaine bureaucratie bruxelloise, apôtre d'une austérité aveugle qui porte en elle le chômage, le déclassement social, la concurrence entre salariés* »<sup>237</sup>, le message s'adresse avant tout aux électeurs. De même, le « six pack de gauche » proposé par le PS à la veille des élections (« *puisque la droite a son six pack, nous aussi nous avons le nôtre* » déclare son président<sup>238</sup>), visant le juste échange, un salaire minimum, le financement de la dette par la BCE, la suppression des paradis fiscaux, une politique industrielle et la taxation des transactions financières, cherche davantage à mobiliser les militants qu'à convaincre le Conseil européen. Il en va de même des réactions à l'égard des recommandations européennes dans le cadre du semestre européen. La vice-première ministre PS L. Onkelinx estime en 2013 que l'on « *a vraiment l'impression que pour la Commission, la Belgique sert de punchingball. C'est révoltant* ». Elle s'étonne que la Commission adresse « *beaucoup de critiques à l'égard de notre système de sécurité sociale [mais] aucune critique contre notre système fiscal où de grandes sociétés font beaucoup de profit et ne paient pas d'impôt* »<sup>239</sup>. Il s'agit ici d'usages instrumentaux de la SEE. Celle-ci est utilisée dans une perspective de positionnement interne.

La critique du CDH à l'égard des recommandations européennes relève de la même logique de positionnement : « *prenez les recommandations formulées la semaine dernière par la Commission (...). La Belgique doit revoir son système de retraite et de prépension (...). Par le prisme du budget, on entre dans tous les domaines politiques (...). Les*

---

<sup>237</sup> Paul Magnette, « Esprit européen, où es-tu ? », *De Standaard*, 14 mai 2013.

<sup>238</sup> *La Libre Belgique*, 21/4/2013.

<sup>239</sup> Communiqué BELGA, 30 mai 2013.

*recommandations de la Commission sont faites sans prise en compte de la réalité du moment* »<sup>240</sup>. C'est en effet à la table du Conseil ou au sein de l'EMCO et non par voie de presse que des amendements peuvent être négociés.

Pour ne reprendre qu'un dernier exemple, lorsque le ministre wallon de l'emploi fustige, en mars 2013, la faiblesse de l'ambition européenne et son hostilité à la dépense publique, c'est pour montrer, par contraste, au public wallon l'importance du Plan Marshall et ses effets en termes de création d'emplois.

Notons qu'un acteur politique peut procéder du même usage de positionnement en adoptant une attitude de soutien aux recommandations européennes. Mais ceci ne s'est observé, dans la partie francophone du pays, qu'au MR où le vice-premier ministre Reynders espère « *que l'on ne va pas entendre des déclarations excessives à l'égard de la Commission alors que c'est le gouvernement Di Rupo qui a discuté avec la Commission* »<sup>241</sup>.

#### *1.2.2.2. La SEE comme outil de critique interne*

En tout état de cause, c'est à travers le prisme d'enjeux domestiques concrets que se discutent les orientations européennes dans les forums nationaux. Parfois, une orientation européenne peut être mobilisée pour critiquer des politiques publiques.

Ainsi, en 2009, lorsque le MR évoque la flexicurité, c'est à partir d'un sondage réalisé auprès de 500 chômeurs wallons et pour soutenir l'idée d'une dégressivité des allocations de chômage dans le temps. Le MR déclarait que « *70 % des sans-emploi sondés se disent favorables à l'instauration d'un système 'flex-sécurité'. Celui-ci prévoit une prise en charge de la personne dès le premier jour de chômage. Les indemnités sont élevées pendant les 18 premiers mois. Elles sont réduites ensuite, et significativement* »<sup>242</sup>. Le parti s'appuyait surtout sur ce sondage pour critiquer la faiblesse de l'action d'accompagnement du FOREM : « *sur cent chômeurs qui se sont inscrits au Forem (...), 31 disent avoir été contactés dans les trois mois, par l'office, pour un entretien de suivi ; 20 ont été contactés entre le 4e et le 12e mois ; 12 après un an (ou plus) et 37 n'ont jamais été contactés* » (*Idem*). En outre, il avance que 34 % des demandeurs d'emploi ont

---

<sup>240</sup> « Delpérée : l'Europe se conduit comme un vaste pays unitaire », *La Libre Belgique*, 3 juin 2013.

<sup>241</sup> Belga, *op. cit.*

<sup>242</sup> *Le Soir*, 2 avril 2009.



suivi une formation qualifiante (en moyenne 5 mois après leur demande) et que 65 % des sortants de formation disent ne pas avoir trouvé d'emploi.

Il s'agit donc bien ici de l'utilisation d'une ressource européenne dans la confrontation politique intérieure. La réponse du PS se situe dans le même registre. Elle vise à la fois à décrédibiliser l'adversaire et à valoriser l'action politique nationale du parti. Le communiqué du PS évoque en effet une manipulation de l'opinion publique et conteste ce sondage jugé « *ni fiable, ni pertinent* » dans la mesure où « *la flexicurité est un concept qui concerne avant tout les travailleurs. Par ailleurs, la question posée aux chômeurs est lacunaire : elle ne met en évidence qu'une seule composante de la flexicurité. Le modèle scandinave garantit également aux chômeurs un accès à la formation professionnelle et le retour à l'emploi* »<sup>243</sup>.

#### 1.2.2.3. La SEE comme source d'inspiration des programmes et discours électoraux

Depuis 1997, les discours électoraux s'appuient partiellement sur la SEE. La récente campagne électorale du mois de mai 2014 donne l'occasion de jauger les références explicites à la SEE ou à ses contenus dans les programmes des partis dans un contexte de critique de l'UE et de ses orientations de politique économique<sup>244</sup>.

Les programmes des partis offrent de ce point de vue un matériau d'analyse intéressant (500 à 800 pages selon les partis) en raison de la simultanéité des scrutins européen, fédéral et régional. Nous nous limitons ici aux quatre partis représentés au Parlement wallon<sup>245</sup>. On observera qu'à quelques rares exceptions, le propos reste général et porte sur le nécessaire renforcement de l'Europe sociale. Les références à la SEE sont rares mais il y est parfois emprunté des éléments de vocabulaire ou des thématiques.

---

<sup>243</sup> La suite du communiqué ne fait plus référence à la notion européenne et revient sur des enjeux intérieurs : « *ce qui intéresse effectivement les chômeurs, c'est de bénéficier d'allocations de chômage qui leur permettent de mener une vie normale pendant leur recherche d'emploi. À ce propos, le Ministre Jean-Claude Marcourt rappelle que le PS a obtenu du Gouvernement fédéral une augmentation des allocations de chômage en 1ère période (la 1ère année) à partir du 1er janvier 2009. C'est également de bénéficier le plus rapidement possible d'un accompagnement personnalisé et intensif* ». Communiqué de presse du PS, « Lorsque le MR manipule l'opinion publique... », 2 mai 2009.

<sup>244</sup> L'analyse portée sur les programmes électoraux de 2007 et 2010, non reproduite ici, conduit aux mêmes constats. Pour un aperçu de la place de la SEE dans les médias et les débats électoraux et politiques, voir Lahussen (2007).

<sup>245</sup> Avant les élections de mai 2014.

Comme on le lira dans l'encadré ci-dessous, le parti libéral (MR) puise largement dans les discours européens sur l'emploi, alors que les autres partis francophone (au centre ou à gauche) sont plus sélectifs dans leurs emprunts.

**Encadré 16: La référence à la SEE dans les programmes électoraux 2014**

Le Mouvement réformateur (libéral) s'appuie sur les indicateurs et objectifs européens en matière de taux d'emploi<sup>246</sup> pour poser sa critique de la majorité sortante et pour soutenir ses propositions qui rejoignent fort le prescrit européen : réduction des cotisations de sécurité sociale, modération salariale, développement de la formation, et « modernisation du droit du travail », c'est-à-dire notamment le renforcement de la flexibilité et l'ouverture de la fonction publique à l'intérim. Le programme du MR se distingue de celui des trois autres partis par sa référence explicite à la flexicurité et l'usage du vocabulaire propre de la SEE (employabilité, sécurité sociale moderne, transitions, équilibre flexibilité et sécurité). Le MR souhaite ainsi « *faire de l'emploi et de la politique sociale européenne sa véritable priorité de la prochaine législature européenne (2014-2020) en optant pour la « flexicurité » : le MR plaide pour une politique du marché de l'emploi active : activer les demandeurs d'emploi, mais aussi armer les travailleurs contre les changements rapides, les périodes de chômage et les périodes de transition; l'apprentissage tout au long de la vie afin de maintenir l'employabilité des travailleurs par la formation ; une sécurité sociale moderne, qui combine mobilité sur le marché du travail et un bon filet de sécurité* »<sup>247</sup>.

ECOLO, en revanche, appuie son programme sur un diagnostic qui évite les indicateurs européens. Le taux d'emploi n'est pas mentionné, à l'inverse du taux de chômage. Mais l'état des lieux introductif au programme souligne aussi que « *la dégradation de l'emploi est un processus constant qui continue à empirer. Le contrat à durée indéterminée (CDI) qui représentait auparavant la forme la plus utilisée et convoitée dans l'organisation du travail (...) s'est souvent transformé en une série de contrats dits « précaires ». Citons notamment les contrats à durée déterminée de très courte durée, les temps partiels ou encore les contrats intérimaires, dont le dénominateur commun est souvent la flexibilité et le manque de sécurité pour les travailleuses et les travailleurs concernés* »<sup>248</sup>. Il procède ensuite à une critique de la pénibilité et la flexibilité du temps de travail qui est, rappelons-le, un des piliers de la SEE : « *A cela s'ajoute souvent la pénibilité du travail (physiquement et psychologiquement difficile) ainsi que les horaires dits « atypiques » : travail de nuit, travail par pauses, etc. Les contrats atypiques représentent actuellement 40% du total des contrats de travail (27 % des contrats à temps partiel et 9 % des contrats pour un travail temporaire) et sont souvent contraints* » (Idem). Les propositions de ce parti s'éloignent aussi du prescrit européen. ECOLO prône une approche de la formation professionnelle qui s'éloigne du « formatage adéquationniste », un renforcement du caractère assurantiel de la sécurité sociale et avance même, certes plus timidement que par le passé, l'idée de réduction du temps de travail.

<sup>246</sup> « 67,2% des personnes âgées de 20 à 64 ans avaient un emploi en 2012. La Belgique reste donc encore loin de l'objectif fixé de 75% en 2020 » (MR, 2014 : 31)

<sup>247</sup> Mouvement réformateur, *Programme électoral 2014*, p. 501.

<sup>248</sup> ECOLO, *Programme électoral 2014*, p. 2.

Au regard de ces deux programmes, on peut considérer que ceux du PS et du CDH adoptent une position intermédiaire. Ils sont relativement en phase avec le prescrit européen, mais n'en utilisent le vocabulaire et les approches que de façon limitée et insistent sur les limites de l'actuelle Europe sociale.

Le PS utilise amplement la notion de qualité de l'emploi dans son programme ; il fait également référence à l'actuelle stratégie Europe 2020 : « *pour le PS, il faut mettre les objectifs sociaux et l'emploi de qualité au même niveau que les considérations purement budgétaires ou financières. Renforcer la dimension sociale de l'UE est également indispensable si l'on veut vraiment atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020* »<sup>249</sup>. Le PS prend également à son compte diverses idées ou éléments discutés récemment au sein de l'EMCO ou dans les forums européens tels que la proposition d'introduire un tableau de bord social dans le cadre des procédures liées au renforcement de l'UEM qui serait placé sous la seule responsabilité de la filière EPSCO ou le renforcement et la pérennisation de la garantie jeunesse. Certains propositions traduisent une critique de la flexibilité de l'emploi, notamment en ce qui concerne les jeunes : « *la lutte contre les stages et les contrats d'intérim ou à durée déterminée proposés successivement et donc abusivement aux jeunes en développant un cadre européen contraignant et en élaborant une charte européenne pour les stages* » (Idem).

Le CDH ne fait pour sa part que peu référence à la qualité de l'emploi (une idée fortement associée en Belgique à la personne d'une ancienne ministre socialiste) mais à la notion de travail décent développée par l'OIT et placée au cœur du programme syndical de la CSC (syndicat du même pilier que le parti). Il intègre les objectifs quantitatifs européens en inscrivant à son programme celui d' « *augmenter le taux d'emploi, en particulier des jeunes, afin d'atteindre l'objectif global de la stratégie Europe 2020 : un taux d'emploi de 75 % de la population en âge de travailler (les 20-64 ans)* »<sup>250</sup>. Le programme est par ailleurs marqué par des références implicites et prudentes à des priorités de la SEE, comme celle de la flexicurité. Ainsi, pour le CDH, l'UE « *doit aider les États et les partenaires sociaux à anticiper les mutations industrielles et sociales en stimulant leur créativité dans la gestion des évolutions de l'emploi, des carrières, de la formation tout en proposant des normes indispensables contre la fragilisation excessive des relations de travail* » (Idem, p. 367).

On retrouve donc dans les programmes de l'ensemble des partis francophones des thèmes se situant pour l'heure au centre des discussions européennes à savoir la lutte contre le dumping social, le salaire minimum européen, la garantie jeunesse. Il s'agit là d'une forme d'européanisation cognitive et discursive déjà évoquée dans le chapitre précédent. Les partis peuvent faire usage des ressources cognitives et discursives de la SEE pour l'élaboration de leurs programmes et leurs discours de communication.

---

<sup>249</sup> PS, *Programme électoral 2014. Europe*, mimeo.

<sup>250</sup> CDH, *Programme du CDH pour les élections européennes 2014*, p. 371.

En synthèse, on peut relever que la SEE offre un ensemble de ressources et d'espaces d'expression diversement mobilisés par les acteurs politiques. Cette diversité d'usages évolue dans le temps et doit être associée au clivage gauche-droite.

On observe des références plus fréquentes à la SEE dans les discours de coordination, plus techniques et souvent réservés à des forums de spécialistes des questions d'emploi. Lorsque ces discours sont produits à destination des autorités européennes (les PNR), ils prennent une tournure consensuelle et sont convergents avec les prescrits européens.

Les discours de communication, produits notamment dans les espaces de débat public, permettent de s'appuyer sur les ressources (indicateurs, prescriptions, analyses) de la SEE dans une perspective plus conflictuelle. Il est ainsi fait usage de la SEE pour se positionner contre certaines de ses orientations, pour s'affirmer comme acteur influent au niveau supranational, ou encore pour critiquer l'action d'un gouvernement.

Les usages de la SEE par les acteurs politiques sont sélectifs et, à mesure que le prescrit européen se resserre autour d'une orientation clairement libérale, ont tendance à se différencier. Alors que les acteurs et les partis de (centre-)gauche s'inscrivent dans une logique de positionnement critique vis-à-vis de la SEE (usages cognitif ou instrumental), les politiques libéraux peuvent mobiliser davantage de notions et de prescrits européens (sur l'activation, le vieillissement actif, la flexicurité) en appui de leurs revendications électorales (usage de légitimation).

## **2. INSTITUTIONS ET ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

La SEE associe au premier chef les acteurs politiques. Cependant, les acteurs administratifs y jouent également un rôle important. Le Comité de l'emploi (EMCO) rassemble des fonctionnaires des États membres et les administrations et services publics de l'emploi sont associés à la rédaction des programmes nationaux, à la définition et au calcul des indicateurs, aux échanges de bonnes pratiques. Ces acteurs administratifs peuvent également faire usage de la SEE, en interne ou vis-à-vis du pouvoir politique pour légitimer des réformes ou des réallocations de moyens.

## 2.1. Usages cognitifs de la SEE

Plusieurs hauts fonctionnaires, membres des directions générales, des services d'étude ou des services des relations internationales sont directement impliqués dans les procédures de la SEE, qu'il s'agisse de l'EMCO en ce qui concerne le SPF Emploi, ou des groupes de travail préparant l'EMCO, le PNR ou les réunions du réseau des directeurs de SPR, pour ce qui concerne la Région.

Nous avons vu que la fréquentation régulière des *structures de communication* produit des effets de socialisation (cf. chapitre précédent). Les acteurs individuels situés à l'interface des niveaux national et européen jouent un rôle de médiateur –ou de passeur d'idées- en introduisant dans les forums nationaux ou régionaux de nouvelles visions du monde et les recettes politiques qui y sont associées. Certains définissent explicitement leur rôle comme celui de diffuseur ou de traducteur des idées européennes.

*« On joue dans le processus européen avec le politique (...). Notre rôle est de traduire et d'informer, notamment vis-à-vis des partenaires sociaux. On montre aussi que les débats en Belgique sont semblables à ceux des pays étrangers ».*

Entretien, fonctionnaire SPF Emploi, juin 2006.

*« Au FOREM, je faisais de l'information et de la vulgarisation de la SEE. J'expliquais que la politique européenne était déclinée au niveau national, en donnant des exemples, au niveau régional et au FOREM, en donnant encore des exemples. Tout cela paraissait très logique : les différentes déclinaisons, les points où cela raccrochait, etc. ».*

Entretien, ancien membre du service des relations internationales du FOREM, août 2006.

Pour partie, le rôle de ces médiateurs est de souligner l'obsolescence des diagnostics et référentiels actuels et promouvoir les grilles de lectures européennes. Au niveau fédéral, le SPF Emploi a mené une réflexion importante sur la flexicurité, en interne d'abord, et par l'organisation de grandes conférences ensuite (voir annexe 10b). Ce travail de médiation existe également au niveau régional. Comme l'écrit le service public wallon à propos d'Europe 2020, *« cette stratégie vise également à combler les lacunes de notre modèle de croissance et à mettre en place les conditions d'une croissance plus durable, plus intelligente, plus inclusive »*<sup>251</sup>. Les deux extraits ci-dessous illustrent le discours de rupture tenus par les responsables du SPF Emploi, d'une part, et du FOREM, d'autre part.

---

<sup>251</sup> SPW- DG O6, *Rapport d'activité 2013* (en ligne).

Ils portent sur deux thématiques à propos desquelles les référentiels nationaux (et en particulier en Wallonie) et européen présentent des divergences profondes. Il s'agit de la protection de l'emploi, d'une part, et des fins de carrières, d'autre part. Les deux extraits cités font explicitement référence aux acteurs ou aux situations (syndicats ou le passé) par rapport auxquels les narrateurs sont en rupture, et s'appuient sur des prescrits européens (la flexicurité et le vieillissement actif).

*« Je donne souvent comme exemple devant les syndicats, et cela les heurte un petit peu : quel est le scandale ? Est-ce que c'est qu'un jeune devienne professionnel dans une ou l'autre entreprise grâce à l'intérim ? Ou est-ce quand le jeune devient un intérimaire professionnel ? Pour moi, la première branche de l'alternative n'est pas scandaleuse. Et donc, la deuxième, oui. (...). Et donc, si effectivement la flexicurité statistiquement va démontrer que la flexibilité à l'entrée, plus grande qu'avant, permet et s'accompagne d'une progression dans la carrière... qui vraiment va s'en plaindre ? Donc il faut se donner les moyens de vérifier que les transitions, effectivement, sont payantes. C'est pour cela que je prétends qu'il faut remplacer le slogan « making work pay » par le slogan « making transition pay » et donc des indicateurs comme la progression dans les salaires, c'est important ; des indicateurs comme le passage de contrats à durée déterminée à des contrats à durée indéterminée, c'est important ; des passages de petits temps partiel à mi-temps ou plus, c'est important ; d'un intérim à travail, etc. La qualité des transitions d'emploi à emploi, c'est important. »*

Entretien, président du comité de direction, institution publique fédérale, novembre 2007.

*« Là où subsiste plus de seniors au travail, il y a un taux élevé de jeunes au boulot. Car cette présence élevée de seniors actifs est un indicateur de la bonne santé de l'économie. Les conditions de travail évoluent sans cesse, comme les métiers, les enjeux. C'est donc une vue de l'esprit que d'affirmer que si je retire un senior de la vie active, je donne sa place à un jeune. Je vous le démontre par l'absurde. Nous sommes le pays qui compte le plus de prépensionnés. Or nous avons un taux élevé de jeunes sous-qualifiés au chômage (...). Par le passé, on a acheté la paix sociale avec des prépensions. Et c'était alors une bonne chose compte tenu des nombreuses fermetures et restructurations. Mais à un moment, il faut trouver le moyen de déborder les situations afin qu'elles puissent changer ».*

Entretien de l'administrateur général du FOREM au Soir, 10 octobre 2011

Les usages de la SEE par les acteurs administratifs ne sont pas que cognitifs, ils reposent aussi sur les espaces d'expression ou les outils conceptuels et statistiques existant au niveau européen. Ces usages instrumentaux de la SEE sont présentés dans la section suivante.



## 2.2. Usages instrumentaux

Alors que les usages cognitifs et de légitimation sont assez univoques, nous avons observé une diversité d'usages instrumentaux de la SEE par les institutions et services publics. Nous proposons, sur la base de l'analyse documentaire et des entretiens réalisés, de distinguer cinq types d'usages instrumentaux : s'affirmer comme acteur de la SEE au niveau national et international, renforcer sa position d'expert, utiliser les outils d'évaluation à des fins de promotion, demander plus de moyens et développer des politiques nouvelles.

Les acteurs administratifs, en particulier les SPE, s'érigent d'abord en « acteurs de la SEE ». Nous avons vu que la SEE permet au SPF Emploi, à travers l'exercice du PNR, de se positionner comme coordinateur des politiques de l'emploi et ainsi de questionner les régions sur la mise en œuvre ou les résultats de leurs politiques.

Les SPE régionaux, dont le FOREM, s'affichent également parties prenantes de la SEE en soulignant par-là que cette stratégie n'est pas la seule affaire des États centraux : « *dans la stratégie Europe 2020, l'Union européenne vise cinq objectifs tangibles d'ici la fin de la décennie (...). Les autorités fédérales, les régions comme les communautés y travaillent, et le FOREM n'est pas en reste* » (FOREM, 2012 : 1).

Le FOREM n'est pas seulement chargé de la mise en œuvre de politiques qui doivent contribuer à des objectifs européens, il participe également au travail politique d'élaboration de la SEE (préparation des réunions de l'EMCO, participation au réseau des directeurs de SPE, discussion des projets d'indicateurs, rédaction du PNR, calculs d'indicateurs, etc.) (cf. *supra*).

Il s'appuie aussi sur la SEE pour affirmer sa capacité d'expertise, notamment par la production (avec l'IWEPS et le SPW) d'indicateurs sur des objets qui dépassent ses propres politiques : « *le FOREM assure le suivi d'une série d'indicateurs liés aux politiques d'activation du marché du travail. Ce monitoring répond aux mesures instituées par le volet consacré au marché de l'emploi du Programme national de réforme qui constitue la déclinaison nationale des priorités européennes* » (Idem).

Les indicateurs de la SEE, notamment ceux portant sur l'activation des demandeurs d'emploi, ont une visée évaluative. Ils sont utilisés par le FOREM pour souligner l'efficacité des politiques mises en œuvre (en ce sens, il s'agit aussi d'un usage de

légitimation ; cf. *infra*) : « en Wallonie, la proportion de nouveaux inscrits n'ayant pas eu un nouveau départ sous la forme d'une expérience professionnelle, un emploi, une formation ou un suivi personnalisé s'élève à 11,2 % pour les adultes observés à 12 mois durant les années 2010/2011(...). Une comparaison entre les années 2008/2009 et 2010/2011 affiche des résultats encourageants. Globalement, la part des personnes n'ayant pas eu de nouveau départ a connu un recul de 4 p.p. » (*Idem*, p. 10). Les indicateurs d'activation sont fréquemment utilisés par les acteurs politiques et administratifs wallons dans les débats belges au cours des années 2000, alors qu'il était souvent reproché à la Wallonie d'avoir une attitude peu contraignante à l'égard de ses chômeurs.

La SEE peut aussi constituer une opportunité de réclamer davantage de moyens financiers. Dans un entretien au plus grand quotidien francophone de Belgique, l'administrateur du FOREM s'appuie, en 2011, sur les objectifs européens en termes de taux d'emploi mais aussi sur l'idée de transition professionnelle pour indiquer que le SPE doit développer des missions additionnelles en termes d'accompagnement des carrières : « nous sommes actuellement avec un taux d'emploi de 57 %. C'est très bas. Le programme européen 2020 nous enjoint d'atteindre un taux de 75 %. Dans la configuration actuelle, ce n'est pas possible. Car le cadre des politiques de l'emploi est trop statique. On a affiné la relation avec le chômeur grâce à l'accompagnement individualisé (...) Mais cela ne nous permettra pas d'atteindre l'objectif européen. Nous devons absolument nous engager sur la voie de la transition professionnelle. Cela signifie accompagner le travailleur au cours de toute sa carrière (...). Un actif change en moyenne 3,4 fois d'employeur au cours de sa carrière. Or, on ne se préoccupe surtout de lui que lorsqu'il perd son emploi (...). Il faut davantage situer le service public de l'emploi dans le domaine des ressources humaines et de la formation. De plus, je suis convaincu que pour atteindre un taux de 75 %, il faut un Plan Marshall de l'emploi »<sup>252</sup>.

Enfin, les SPE s'appuient sur la SEE pour réformer ou amplifier des politiques existantes. En Wallonie, l'accompagnement des chômeurs, et en particulier des jeunes, a été réalisé en partie en réponse à une pression européenne. Ces nouveaux dispositifs ont impliqué des réaffectations de personnel à l'intérieur de l'organisation. Ces effets substantiels de la SEE (Barbier, 2004a) sont étudiés dans le chapitre suivant.

---

<sup>252</sup> *Le Soir*, 10 octobre 2011.



### 2.3. Usages de légitimation

Pour les acteurs administratifs, un dernier usage de la SEE est d'inscrire les politiques menées ou la raison d'être de l'institution dans une perspective et des objectifs européens. Il s'agit d'un usage de légitimation.

L'ONEM, dont les missions premières sont d'assurer l'indemnisation du chômage et de maintenir le lien d'emploi par des dispositifs tels que le chômage temporaire ou le Crédit-temps, est ainsi présenté récemment comme un instrument au service des transitions. On peut lire dans son rapport annuel que *« l'ONEM assure la protection sociale lors des transitions sur le marché du travail »*. Cette mission est explicitée dans des termes empruntés au discours européen sur la flexicurité (même si cette notion n'est pas mentionnée) : *« il est demandé aux employeurs et aux travailleurs une plus grande souplesse pour réagir aux évolutions de l'économie et du marché du travail. C'est ainsi que beaucoup de travailleurs sont confrontés à des changements dans leur carrière que l'on qualifie de transitions. Les carrières complètes et stables auprès d'un seul et même employeur se font plus rares : les travailleurs changent (doivent changer) régulièrement d'emploi, se retrouvent en chômage temporaire, se mettent à travailler à temps partiel ou encore optent pour un emploi indépendant ou une formation. En outre, des possibilités d'interruption de carrière sont possibles. L'ONEM veut mieux accompagner ces transitions professionnelles. Pour se faire, sa mission principale est et reste d'offrir une protection sociale et sa priorité est d'accorder les allocations à temps et correctement »* (ONEM, 2012 : 32).

Dans son contrat d'administration 2013-2015, l'ONEM est défini comme *« partenaire d'une politique de l'emploi active et inclusive »* qui s'inscrit pleinement dans le référentiel européen : *« en outre, le défi démographique et le défi des finances publiques imposent qu'un maximum de personnes participent au marché du travail (...). C'est une condition nécessaire pour assurer la croissance économique, le financement de régimes de protection sociale performants et le bien-être de la population. L'emploi n'est pas seulement un élément de cohésion sociale. Il est aussi un facteur de compétitivité et de croissance économique. La Belgique a encore une marge de progression importante en ce qui concerne ses taux d'activité et d'emploi. L'ONEM veut apporter une contribution*

*constructive à la réalisation de la stratégie européenne 2020 pour l'emploi et la croissance de l'Union européenne » (ONEM, 2013 : 68).*

Une telle inscription de la politique nationale ou régionale dans le référentiel européen n'est pas sans enjeu politique et peut susciter des conflits. Le contrat de gestion 2011-2016 du FOREM précise en préambule que le *« positionnement du service public de l'emploi et de la formation professionnelle doit également s'inscrire dans les balises (...) des politiques européennes en matière d'emploi et de formation, en particulier en matière d'accroissement de la participation au marché du travail, de développement de main-d'œuvre qualifiée, d'amélioration de la performance des systèmes d'éducation et de formation et de promotion de l'inclusion sociale (lignes directrices 7 à 10) »* (FOREM, 2011). L'importance attachée à la référence européenne n'est cependant pas toujours consensuelle.

*« Parfois, l'Europe conduit à des couacs. Par exemple, dans quel ordre faut-il mentionner les différentes politiques dans lesquelles s'inscrit le contrat de gestion. Des orientations politiques de proximité jusqu'aux politiques européennes ou l'inverse ? Pour les patrons, c'était : on part de l'Union européenne car c'est l'essentiel, puis les autres politiques viennent en application de ces orientations européennes. Nous, on ne voulait pas de cette priorité-là. Car sinon, le service public de l'emploi, dans le contexte de la libre concurrence, etc., pouvait être déforcé.*

*Cela a pris deux séances de discussion car on n'avait pas d'accord. Là, dans un premier temps, les politiques ne disent rien. On leur a dit, votre plan Marshall doit passer d'abord. Le FOREM est là pour mettre en œuvre la politique wallonne. Là, ils ont lâché ».*

Entretien, conseiller, organisation syndicale, mars 2011.

Les interlocuteurs sociaux (qui siègent au comité de gestion du FOREM) ont puisé dans le référentiel européen pour décrire la mission principale du SPE (le « cœur de métier »). Les syndicats ont demandé de préciser une référence à l'emploi de qualité. La demande a fait débat entre interlocuteurs sociaux, administration du FOREM et le cabinet du ministre de l'emploi.

*« On se réfère souvent aux objectifs quantitatifs européens. Il faut augmenter le nombre de personnes en formation au FOREM pour accéder à l'objectif. La question du type d'emploi auquel conduit la formation, ça, c'est autre chose. La formulation du contrat de gestion est que le FOREM poursuit un objectif d'accession à l'emploi de qualité dans le cadre d'une insertion durable et de la satisfaction des attentes des employeurs.*

*Au départ, il était question de favoriser l'emploi sans autre considération sur la qualité. C'était la proposition du politique et de l'administration. On a obtenu la référence à l'emploi durable et de qualité, mais les patrons ont demandé en échange de mentionner la référence aux exigences des employeurs ».*

Entretien, conseiller, organisation syndicale, mars 2011.

La formulation de consensus dans le contrat de gestion est la suivante : « *le cœur de métier du FOREM vers lequel l'ensemble des missions et activités du FOREM doivent converger est l'insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail dans une perspective d'emploi durable et de qualité et la satisfaction des besoins de recrutement des employeurs et de leurs offres d'emploi* » (FOREM, 2011 :10).

En synthèse, alors que les acteurs administratifs sont peu associés de façon formelle à la SEE (deux fonctionnaires participent à l'EMCO et les directeurs des SPE participent à un réseau européen), les usages par ceux-ci du processus et des prescrits européens sont conséquents, tant sur le plan cognitif que des négociations sur les ressources de l'action publique. Les SPE en particulier participent à la diffusion des idées véhiculées dans les forums européens, ils s'appuient également sur la SEE pour développer, amplifier et légitimer leurs politiques<sup>253</sup>.

### **3. INTERLOCUTEURS SOCIAUX**

Comme les acteurs politiques ou administratifs, les interlocuteurs sociaux utilisent de manière partielle et sélective les procédures, discours et notions de la SEE en fonction de leurs intérêts propres. Les employeurs s'appuient sur les éléments liés à la compétitivité tels que le coût du travail et la flexibilité, alors que les organisations syndicales évoquent les priorités de la SEE en termes de formation professionnelle, de concertation sociale ou de qualité de l'emploi.

*« On fait donc un usage sélectif des orientations européennes, on parle de formation, mais pas de trajectoires ou de sécurisation des trajectoires. Cet usage sélectif est le fait de tous les acteurs. Nous aussi. Les patrons, l'UWE, vont parler du vieillissement mais*

---

<sup>253</sup> Les opérateurs associatifs, qui agissent comme partenaire du FOREM, ont plus de difficulté à s'appuyer sur la SEE. Une analyse des usages de la SEE par les acteurs associatifs est présentée à l'annexe 12.

*pas de formation. Les indépendants vont décliner les choses autrement. Ils vont être attentifs aux aides d'État, à la concurrence déloyale (...) ».*

Entretien, conseiller au service d'étude d'un syndicat, membre du comité de gestion du FOREM, mars 2011.

La sélectivité des usages de la SEE est à mettre en rapport avec la convergence entre les priorités européennes et les priorités et intérêts des interlocuteurs sociaux pris isolément. Cette mise en perspective doit par ailleurs être établie sur un temps long et prendre en compte le resserrement de la SEE autour d'un nombre plus limité d'objectifs et une orientation générale progressivement plus libérale.

Ainsi, des thèmes comme la qualité de l'emploi et l'importance de la formation tout au long de la vie permettent, dans un premier temps aux organisations syndicales de faire usage de la SEE, notamment dans leurs revendications ou dans les négociations interprofessionnelles. Mais la mise au second plan de ces thèmes au profit d'autres plus liés à l'impératif de compétitivité (salaires, durée des carrières, flexibilité) fait de la SEE un appui plus commode aux revendications ou aux discours des organisations patronales.

### **3.1. Organisations syndicales : de l'enthousiasme à l'épuisement**

Les organisations syndicales figuraient en bonne place au sein de la coalition de cause qui a soutenu le Titre Emploi du Traité d'Amsterdam. Il est donc pertinent d'analyser l'apport de cette stratégie dans la défense de leurs intérêts aux niveaux national et régional.

Comme d'autres acteurs, les organisations syndicales font usage de la SEE dans une perspective cognitive, instrumentale ou de légitimation. Toutefois, l'écart (*misfit*) entre le prescrit européen de la SEE et les valeurs et priorités syndicales s'accroît avec le temps et les usages de la SEE par les syndicats se font rares et s'inscrivent plus fréquemment dans une perspective critique.

#### **3.1.1. Usage cognitif : valoriser la dimension sociale**

Les organisations syndicales opèrent parfois un usage cognitif de la SEE, en se servant de son vocabulaire et de ses priorités, pour élaborer une option politique. Ainsi, peut-on lire dans les toutes premières lignes de force du dernier congrès statutaire de la CSC qu'« il

*convient (...) de favoriser la croissance durable, l'emploi et la participation au travail (...) ; de réduire les coûts du vieillissement en stimulant le taux d'emploi des travailleurs âgés tout en visant l'amélioration de la qualité du travail (...) ; de stimuler la qualité de l'emploi tout au long de la carrière »* (CSC, 2010 : 11). La confédération demande aussi de prendre en considération « *les intérêts des travailleurs dans le domaine de la formation tout au long de la vie et de l'éducation permanente* » (Idem, p. 52) Cet usage est également le signe d'une socialisation politique des acteurs et des effets cognitifs de la SEE évoqués au chapitre précédent.

Toutefois, l'usage de la SEE de la part des syndicats reste très sélectif. Si la CSC s'appuie, par exemple, sur le slogan « *more and better jobs* » de la SEE pour indiquer qu'« *il faut mener une politique large pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité* » (Idem, p. 12), elle prend distance par rapport à cette stratégie notamment en réclamant de « *supprimer l'insécurité de l'emploi en réduisant les contrats temporaires et intérimaires* » (Idem, p. 13).

L'usage cognitif de la SEE par les organisations syndicales est donc limité et vise à construire une représentation de la société qui a finalement peu de points communs avec le prescrit de la stratégie européenne. Ainsi, pour la CGSLB, « *une politique de l'emploi durable doit d'abord et avant tout être axée sur la création d'emplois durables, décents et de qualité. Il s'agit là d'une tout autre approche que celle d'une focalisation sur la réforme des marchés du travail qui, sous la pression de la gouvernance économique, met l'accent sur des mesures exclusivement tournées vers l'offre* »<sup>254</sup>. La FGTB wallonne dénonce pour sa part le fait que « *de plus en plus vigoureusement, l'Europe exige de chacun performance, compétitivité, mobilité, flexibilité horaire... pour être en phase avec les réalités du marché (cf. la stratégie de Lisbonne ou le livre vert évoquant la flexicurité)* » (FGTB Wallonne, 2010 : 77)<sup>255</sup>.

On peut également observer un usage cognitif de la SEE par les syndicats à travers l'analyse de leur production discursive sur la flexicurité (Conter, 2011b). La flexicurité,

---

<sup>254</sup> [www.cgslb.be/strategieEurope2020](http://www.cgslb.be/strategieEurope2020)

<sup>255</sup> La fédération liégeoise de la FGTB est plus précise à propos de la stratégie de Lisbonne et en critique son objectif phare : « *le seul objectif chiffré de cette stratégie est d'atteindre un taux d'emploi de 70 % en s'appuyant principalement sur l'augmentation du taux d'emploi des femmes et des travailleurs âgés. On passe dès lors d'une lutte contre le chômage à une politique d'employabilité. Il s'agit de mettre un maximum de personnes sur le marché du travail ; de les rendre le plus employable possible, plutôt que de mettre l'accent sur la lutte contre le chômage qui privilégierait d'autres moyens d'action tels que la relance par la demande ou la réduction collective du temps de travail* » (FGTB Liège, 2009 :30).

telle que développée au niveau européen constitue pour la CSC « *une façon de faire passer plus de flexibilité enrobée d'une mince pellicule de sécurité* »<sup>256</sup>. Pour la CSC, accepter le débat ne peut s'envisager que dans une attitude critique. Ceci implique, d'une part, de rappeler l'augmentation constante de la flexibilité du travail et de l'emploi depuis le début des années 1980, mais aussi le caractère négocié du développement de la flexibilité : « *les pratiques de flexibilité sont déjà bien ancrées en Belgique depuis longtemps et qui plus est, elles sont implantées le plus souvent via la négociation collective aux trois niveaux d'action classiques où elle se déroule habituellement. Cette flexibilité n'a pas été implantée dans des considérations européennes mais dans une tradition de concertation pragmatique qui fonde tout le système belge de concertation sociale. Nous payons un tribut à la flexibilité depuis des années (...). La compétitivité est un mot rentré dans le vocabulaire syndical depuis quelques années déjà et cela s'est traduit par un réalisme à la belge : acceptons le débat et encadrons le pour assurer aux travailleurs, une sécurité sociale au sens le plus large ! Depuis à tout le moins, 1992, la flexibilité négociée fait partie des menus des accords interprofessionnels. Les belges font de la flexicurité sans le savoir depuis de nombreuses années, tout comme avant eux les pays scandinaves mais avec moins de prosélytisme. Les exemples les plus marquants en sont l'outplacement, les cellules pour l'emploi, le Crédit-temps, les expériences relatives au temps de travail ou son annualisation, les titres services...* » (Debrulle, 2008b).

Pour les responsables de la FGTB, la flexicurité telle qu'envisagée dans le livre vert de la Commission est « *un jeu de dupes* » ; elle est bien différente du modèle danois souvent évoqué : « *la flexicurité façon livre vert n'est qu'une scandaleuse contrefaçon. Nous n'avons pas le taux d'emploi du Danemark. La garantie de retrouver du boulot après son C4 est bien compromise. Et puis, les patrons européens qui veulent plus de flexibilité, ne sont pas disposés à payer le prix de la sécurité. Le Danemark a la fiscalité la plus lourde du monde. Les patrons veulent moins d'impôts. Le Danemark a des charges sociales très lourdes. Les patrons en veulent moins (...)* » (De Leeuw, Demelenne, 2007 : 3). Le syndicat socialiste fustige la Commission européenne qui utilise le débat sur la flexicurité pour déréguler le droit du travail en se focalisant sur la flexibilité externe (embauche et licenciement sans entrave).

La FGTB souligne par ailleurs l'important développement de la flexibilité en Belgique (FGTB, 2008). La dérégulation proposée par la commission compromettrait les équilibres

---

<sup>256</sup> [www.csc-en-ligne.be](http://www.csc-en-ligne.be)



atteints. « *On a déjà la flexibilité. On veut nous ôter ce qui reste de la sécurité. On veut nous vendre la flexibilité et la précarité, ou en un mot la flexi-précarité* » (De Leew, Demelenne, 2007). En ce sens, la FGTB est cohérente avec l'orientation prise par la CES<sup>257</sup>.

La CGSLB a également émis des réserves à l'égard de la flexicurité. Faisant référence au modèle danois, elle a souligné que « *comparaison n'est pas raison (...) : ce nirvana danois a beau s'annoncer mirobolant, notre histoire et notre système social ne peuvent se comparer à la situation du Danemark. Ce pays connaît la flexibilité du licenciement depuis la fin du XIXème siècle et il continue à l'affiner. Sur le plan international, le Danemark a le plus haut taux d'allocataires sociaux (le quart de la population), mais cela n'apparaît pas dans ses chiffres du chômage puisque les programmes d'écologie et les emplois subventionnés n'entrent pas en ligne de compte. Le coût de cette politique est, en outre, très élevé par rapport au rendement. Notre sécurité sociale ne pourrait supporter cette charge supplémentaire. La liste des arguments n'est pas limitative. Le modèle théorique a l'air très prometteur. Mais il est trop beau pour être vrai. Soyons réalistes et cherchons des solutions correspondant à nos caractéristiques. Il faut en tout cas éviter d'aggraver le déséquilibre entre travail et capital* » (Jonkheere, 2007 :8). Le syndicat libéral insiste aussi sur le haut niveau de flexibilité consenti dans le cadre d'accords entre interlocuteurs sociaux et dénonce l'approche unilatérale de la Commission : « *la Belgique est déjà très flexible ! Mais ce que nous connaissons, c'est une flexibilité organisationnelle négociée par les partenaires sociaux, au niveau interprofessionnel, sectoriel ou d'entreprise. Ce débat ne peut être le seul prétexte d'une flexibilité unilatérale décidée par les employeurs tout seuls... Une fois de plus, le dialogue social est fondamental* » (CGSLB, 2008 :14). Enfin, la CGSLB souligne la faible place de la sécurité de l'emploi dans le débat sur la flexicurité et fustige l'absence de réflexion sur la qualité de l'emploi.

---

<sup>257</sup> Malgré son alignement sur la position de la CES, la FGTB n'a pas approuvé l'analyse conjointe des interlocuteurs sociaux européens sur la flexicurité et n'a pas hésité à communiquer dans la presse son désaccord : « *pour la FGTB, l'analyse sur la flexicurité contient encore beaucoup trop d'incertitudes et de dangers potentiels. La FGTB pense notamment à la non reconnaissance du contrat à durée indéterminée comme étant la norme sur le marché du travail et au développement de nouvelles formes de flexibilité sans garantie de sécurité d'emploi* » (FGTB, 2007).

### 3.1.2. Usage instrumental : donner plus de poids aux revendications

Les organisations syndicales procèdent parfois d'un usage plus instrumental de la SEE. Elles s'en saisissent parfois lors de revendications au niveau interprofessionnel (éléments de compétitivité non salariaux - formation et innovation - évoqués lors des accords interprofessionnels) ou par exemple au sein du comité de gestion du FOREM.

*« Parfois, ce sont les patrons qui utilisent l'argument [européen] quand cela peut apporter quelque chose dans la négociation. De notre côté, on met en avant la formation tout au long de la vie. La discussion tourne souvent autour de qui finance quoi par rapport à ces objectifs. A la limite, on est d'accord avec les objectifs européens. Le vieillissement actif, OK, mais avec quels régimes ? Et quel financement ? ».*

Entretien, conseiller au service d'étude d'un syndicat, membre du comité de gestion du FOREM, mars 2011.

L'argument européen peut aussi être mobilisé par les syndicats contre un projet particulier ou contre les orientations générales d'un gouvernement. Il s'agit alors de mettre en évidence une contradiction entre l'attitude de « bon élève européen » revendiquée par les gouvernements fédéral ou régionaux, et des projets de réforme qui s'écartent du prescrit de la SEE. Cet usage s'est surtout observé dans la phase initiale de la SEE, lorsque les messages politiques produits dans le cadre européen paraissaient plus étendus et plus consensuels.

Ainsi par exemple, les syndicats s'appuient sur l'argumentaire européen lorsqu'en septembre 2006, le gouvernement fédéral adopte un arrêté affectant le dispositif du congé éducation payé (CEP)<sup>258</sup>. Alors que jusque-là les travailleurs peuvent disposer d'un CEP de 180 à 120 heures par an, selon qu'il s'agit d'une formation professionnelle ou générale, le gouvernement décide, par mesure d'économie, de ramener le CEP à 100 heures.

Les organisations syndicales s'opposent à cette réforme. Elles expriment leur mécontentement au sein du Conseil national du travail, par le biais de diverses manifestations et par un communiqué de presse. Celui-ci utilise le vocabulaire et le prescrit européen de deux manières. Il fait d'abord référence à l'impératif de formation

---

<sup>258</sup> Celui-ci constitue à la fois un droit pour le travailleur et un subside à l'employeur (compensation salariale des heures passées en formation). Ce congé s'obtient sans perte de salaire et peut être pris pour assister au cours ou, dans le cas de cours du soir par exemple, pour étudier et réaliser des travaux. Le système connaît un succès croissant. Les entreprises ont davantage recours au dispositif, à tel point que la cotisation patronale qui alimente le dispositif ne suffit plus et que le gouvernement est obligé de le cofinancer.



tout au long de la vie et rappelle qu'il s'agit d'un objectif consensuel : *« alors que chacun s'accorde sur la nécessité pour les travailleurs de se former tout au long de la vie, le gouvernement belge porte un sérieux coup à ce dispositif. C'est incompréhensible et inacceptable »*<sup>259</sup>. Les syndicats appuient ensuite leurs revendications sur les engagements du gouvernement dans le cadre de la politique européenne et exigent *« un effort supplémentaire et en proportion des pouvoirs publics, qui ont aussi adhéré à la stratégie de Lisbonne (améliorer la connaissance, l'innovation et la formation) »*<sup>260</sup>.

Les syndicats peuvent aussi rappeler les priorités européennes (qualité de l'emploi, équilibre entre flexibilité et sécurité) ou en exploiter les contradictions pour faire pression sur les négociateurs d'une nouvelle majorité gouvernementale : *« diverses idées circulent manifestement en vue d'accroître la flexibilité en fonction des besoins de l'employeur, voire de la rendre moins chère : assouplissement en matière de travail intérimaire et extension au secteur public, augmentation des heures supplémentaires et réduction de leur coût, diminution du coût du travail de nuit et en équipe, etc. La FGTB et la CSC ne veulent pas que la qualité du travail se détériore (...). Du reste, la flexibilité est avant tout une affaire de concertation équilibrée entre les employeurs et les travailleurs »*<sup>261</sup>.

On doit cependant constater que cet usage instrumental de pression sur les décideurs politiques s'observe bien davantage au cours des premières années de la SEE et s'appuie sur des thèmes tels que la qualité de l'emploi ou la formation tout au long de la vie qui sont passés au second plan de la SEE depuis le milieu des années 2000 (cf. *supra*).

L'évolution du message politique de la SEE a conduit à un usage instrumental de positionnement et d'affirmation d'hostilité des syndicats à l'égard de la SEE. Les trois organisations syndicales se sont ainsi clairement montrées hostiles à la flexicurité.

On en trouve par exemple trace dans les résolutions de congrès. Ainsi la CSC entend *« s'opposer à l'interprétation unilatérale de la flexicurité : pas de réduction de la protection contre le licenciement pour les contrats fixes mais une plus grande sécurité pour les contrats flexibles et précaires »* (CSC, 2010). Mais les syndicats

---

<sup>259</sup> CSC et FGTB, « Le gouvernement rogne sur le congé éducation payé », Communiqué de presse du 7 septembre 2006.

<sup>260</sup> *Idem*.

<sup>261</sup> CSC et FGTB, « Formation du gouvernement fédéral : la CSC et la FGTB inquiètes », communiqué de presse, 6 novembre 2007.

instrumentalisent le débat sur la flexicurité pour avancer d'autres revendications plus traditionnelles.

La CSC demande ainsi que le débat sur la flexicurité soit l'occasion de reconnaître les efforts consentis par les travailleurs en matière de flexibilité et de développer la sécurité des travailleurs sous contrat précaire. En revanche, elle conteste l'usage de l'idée de flexicurité pour intensifier la seule flexibilité du travail. Ainsi, dans le cadre de son mémorandum adressé au nouveau gouvernement fédéral, la CSC a rappelé son opposition à l'affaiblissement des protections garanties par le droit du travail : *« Nous n'acceptons pas que le débat européen sur la « flexicurité » serve de prétexte pour rendre flexibles les contrats fixes. Il faut au contraire : offrir des perspectives aux chômeurs (par une augmentation des allocations de chômage, un accroissement de la formation, un accroissement de l'accompagnement adapté) ; améliorer la situation et les contrats des travailleurs à statut précaire ; permettre aux travailleurs à temps partiel involontaire de passer à des contrats à temps plein ou comportant plus d'heures ; lutter contre la flexibilité du temps de travail ; offrir plus de sécurité grâce au développement de l'apprentissage tout au long de la vie en partant d'une base solide offerte par l'enseignement suivi initialement »* (CSC, 2008)<sup>262</sup>.

La FGTB affiche l'objectif de donner un contenu plus social à la flexicurité : *« la FGTB compte bien détourner le Livre vert sur la 'flexicurité' de la Commission européenne (qui est en fait une arme contre les travailleurs) en faveur des travailleuses et des travailleurs »*<sup>263</sup>. Dans cette perspective la FGTB insiste sur le caractère volontaire de la flexicurité et son insertion dans le dialogue social : *« Il faut créer les conditions nécessaires pour aboutir à ce caractère volontaire. Ce qui signifie premièrement, une confiance entre les interlocuteurs sociaux et un dialogue social fort. Ensuite, cela implique des coûts élevés (politique active de l'emploi) et des arbitrages budgétaires dont*

---

<sup>262</sup> Deux grandes lacunes sont encore pointées par la CSC. D'abord, la qualité de l'emploi n'est pas prise en considération dans les travaux de la commission : *« En plaidant pour que les travailleurs retrouvent aussi rapidement que possible un nouvel emploi, la Commission adopte une approche de workfare (...). Par l'accroissement de la pression exercée sur les chômeurs, le patronat cherche à réduire la qualité des emplois proposés »* (Debrulle, 2008a). Ensuite, l'absence de responsabilité des entreprises en matière de sécurisation des trajectoires est soulevée : *« les contrats flexibles et les préavis simples donnent en pratique la priorité au modèle de flexibilité externe pour s'adapter aux changements ; ils font pencher la balance dans le camp du patronat et affaiblissent le principe selon lequel les entreprises devraient aussi supporter leur part du fardeau de l'ajustement »* (Idem).

<sup>263</sup> FGTB, 2007, « La FGTB à l'offensive, avec la CES, dans l'intérêt des travailleurs », Communiqué de presse E 10/O7, 23 mai.

*il faut tenir compte* »<sup>264</sup>. La FGTB estime que l'expérience belge peut constituer une référence en ce sens : « *vu que la flexicurité n'est finalement que la combinaison entre des mesures de flexibilité et de sécurité, il est primordial que l'équilibre soit atteint via la concertation sociale (...). Il est donc indispensable de promouvoir le dialogue social ainsi que l'existence d'organisations syndicales fortes en Europe. Le système de concertation sociale à la belge peut servir d'exemple. Sur ce point, la communication de la Commission est insuffisamment développée* »<sup>265</sup>. En termes de contenu, la FGTB privilégie « *les mesures qui garantissent la sécurité d'emploi, la formation professionnelle, la combinaison vie privée vie professionnelle, la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, la qualité de l'emploi, etc.* »<sup>266</sup>.

L'opposition syndicale est plus claire encore à l'égard des recommandations européennes adressées à la Belgique. En effet, celles-ci ne touchent plus des principes abstraits (comme la flexicurité) mais remettent directement en cause des arrangements institutionnels négociés par les interlocuteurs sociaux (sur la formation des salaires, sur la sécurité sociale). A cet égard, le discours syndical est particulièrement dur : « *la CSC reproche à la Commission d'être à nouveau en proie à ses obsessions idéologiques en matière de formation des salaires, de pension et de marché de l'emploi. Elle demande au gouvernement de mettre tout en œuvre pour corriger ces quatre points de recommandations* »<sup>267</sup>. Le discours met en cause la pertinence même du prescrit européen : « *les attaques répétées de la Commission contre notre système de négociation collective sont non fondées (...). La Commission reste obsédée par le relèvement de l'âge légal de la pension dans la perspective de l'allongement de l'espérance de vie : un tel débat fait totalement abstraction de la durée de la carrière, de la difficulté des professions et des différences dramatiques en termes d'espérance de vie* »<sup>268</sup>.

La FGTB condamne également les recommandations européennes (« *il n'y avait rien d'autre à attendre qu'une attaque de l'indexation de la part d'une Commission*

---

<sup>264</sup> Demelenne Anne, De Leeuw Rudy, *Note à la cellule Europe de la FGTB* (CE 13/07), 13 septembre 2007.

<sup>265</sup> *Idem.*

<sup>266</sup> *Idem.*

<sup>267</sup> *Syndicaliste* n°807, juin 2014, p. 7.

<sup>268</sup> *Idem.*

européenne conservatrice »<sup>269</sup>) et utilise le discours européen pour mobiliser ses militants. Elle a ainsi co-organisé des manifestations « contre la gouvernance économique dictée par les spéculateurs » (GRACOS, 2014) ou organisé, à l’occasion des élections européennes, une campagne visant à « pousser l’Europe dans le bon sens ».

Les trois syndicats ont par ailleurs produit un texte commun sur la flexicurité. Il s’agit pour eux de contribuer à l’élaboration de la position de la CES et de trouver un appui pour des revendications internes. Ce texte est présenté à l’annexe 11.

### 3.1.3. Usage de légitimation : préserver la concertation

Enfin, la SEE est utilisée par les syndicats dans une perspective de légitimation. Il s’agit de s’appuyer sur le discours européen pour justifier l’importance de la concertation : « *les partenaires sociaux ont leur propre champ d’action autonome, celui de la concertation sociale interprofessionnelle, sectorielle et d’entreprise. Ils sont également impliqués dans les circuits qui en découlent, tels que les fonds sectoriels de sécurité d’existence et les organismes sectoriels de formation. Les choix qu’ils opèrent en ce domaine peuvent soit porter préjudice aux objectifs à long terme pour la stratégie Europe 2020, soit leur être bénéfiques. Il importe donc que les pouvoirs publics reconnaissent ce champ d’action spécifique et qu’ils les impliquent aussi dans leur stratégie globale* »<sup>270</sup>. Les organisations syndicales ont également demandé que le débat sur la flexicurité ait lieu dans le cadre du dialogue social, que ce soit au niveau européen ou au niveau national<sup>271</sup>.

Cette demande d’implication des interlocuteurs sociaux est formelle dans les contextes national et wallon, où cette pratique est une réalité (cf. chapitre 4), elle est par contre plus insistante en ce qui concerne le niveau européen où les syndicats se sentent moins consultés dans le cadre d’une gouvernance économique aux mains de la filière ECOFIN : « *je suis plutôt inquiet. Les décisions prises en juin par le Conseil européen présentent à*

---

<sup>269</sup> *Le Vif*, 7 juin 2011.

<sup>270</sup> Intervention de C. Rolin, secrétaire général de la CSC au séminaire organisé par la présidence belge de l’UE sur l’implication des partenaires sociaux dans la stratégie Europe 2020, Bruxelles, 17/09/2010.

<sup>271</sup> Même s’ils rappellent dans le même temps la difficulté des débats syndicaux européens sur ce thème. Car si les syndicats ont accueilli avec peu d’enthousiasme les communications européennes sur la flexicurité, le fait d’accepter ou non un tel débat a été à l’origine de discussions difficiles : « *les organisations syndicales se posent aujourd’hui la question de savoir s’il fallait entrer en résistance et se mobiliser fortement ou s’il convient mieux en définitive de participer au débat pour mieux en être une partie et garder toutes ses chances d’encadrer ce dit débat. Ce fut le choix de la CES, choix assez douloureux mais justifié selon nous ... d’autant qu’une des conditions fixées à l’évaluation et à l’appropriation du contenu de la flexicurité passe par les partenaires sociaux* » (Debrulle, 2008b : 17).

*mon sens trop peu de garanties pour une forte implication. Je dois constater qu'Ecofin et le conseil européen des chefs l'État jouent un rôle accru dans la mise en œuvre [de la stratégie Europe 2020], alors que l'influence des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales semble régresser. L'influence des partenaires sociaux ne doit pas pour autant diminuer mais je crains que ce soit le cas »<sup>272</sup>.*

### **3.2. Organisations patronales : sus aux « vaches sacrées »**

Les organisations patronales ont montré un enthousiasme limité lors de l'adoption des premières lignes directrices. Elles ont ensuite plaidé, lorsque le discours européen est devenu plus libéral, pour un renforcement de la SEE et pour plus de contrainte. Contrairement aux organisations syndicales, les organisations patronales (FEB et UWE principalement) utilisent de façon intensive la SEE tant pour leurs revendications intérieures qu'extérieures. Elles recourent aux trois types d'usages (cognitif, instrumental et de légitimation) que nous avons distingués, et ce avec une intensité croissante dans le temps.

#### *3.2.1. Usage cognitif : changer les représentations*

Les organisations patronales mobilisent la SEE pour faire évoluer les représentations en matière de marché du travail. A la fin des années 1990, la réduction collective du temps de travail revient au centre des débats, notamment sous la pression des syndicats wallons confrontés à d'importantes restructurations industrielles et en écho aux 35 heures mises en place par le Gouvernement Jospin. La FEB s'appuie alors sur la SEE naissante pour décrédibiliser ce thème : *« s'il est une leçon qu'il faut tirer du sommet de l'emploi de Luxembourg, c'est bien qu'il n'y a pas de formule magique unique pour relancer l'emploi. Le sommet a conclu que tous les moyens adéquats devront être mis en œuvre mais qu'il existe certaines clefs importantes du succès, telles que la promotion de l'entrepreneuriat, le renforcement de l'employabilité (...) ainsi que la fiabilité de*

---

<sup>272</sup> *Idem.*

*l'organisation du travail. Cet avis nuancé et réaliste contraste nettement avec le grand credo de la réduction du temps de travail claironné ces derniers jours »*<sup>273</sup>.

Un autre usage cognitif de la SEE est la diffusion des diagnostics sur la situation belge et sur les politiques à mener. Les organisations patronales publient les résultats des évaluations de la Commission sur les programmes de réforme et sur l'économie belge. Les journaux périodiques de la FEB contiennent fréquemment une rubrique « Europe » ou « Stratégie de Lisbonne » qui relaient ces évaluations.<sup>274</sup> (voir en annexe 12 une illustration de l'importance de l'Europe dans la communication patronale). Ainsi, en 2006, la FEB relève les points forts et faibles du bulletin belge dressé par la Commission (*Joint employment report*) et met l'accent sur les recommandations : « *la Commission souhaite que le gouvernement s'attaque à deux problèmes. Primo, il doit consentir des efforts additionnels pour ramener les charges sur le travail au même niveau que chez nos voisins. Secundo, il doit prendre de nouvelles mesures pour supprimer les différences régionales sur le plan du chômage* »<sup>275</sup>. On notera que cet usage est également instrumental dans la mesure où cette diffusion d'information vient dans le même temps en appui aux revendications des organisations patronales (cf. *infra*).

L'appui sur les comparaisons internationales et les promotions de bonnes pratiques, réalisées dans le cadre de la SEE, permet aux organisations patronales de remettre en question des arrangements nationaux. Il en est ainsi de la durée de l'octroi des allocations de chômage. Il s'agit d'abord de souligner la spécificité du modèle belge d'assurance chômage : « *la Belgique possède à la fois le régime de chômage le plus onéreux d'Europe et l'un des systèmes de chômage les plus passifs. La formation, l'accompagnement et l'activation des chômeurs sont importants, mais des allocations de chômage activatrices le sont plus encore (...). Des études montrent que dans d'autres pays, les chômeurs sont plus nombreux à réintégrer le marché du travail lorsque les allocations de chômage sont fortement dégressives ou même limitées dans le temps. Alors que les entreprises devront pourvoir 500.000 postes de remplacement au cours des prochaines années, le moment est venu d'introduire également en Belgique ce qui représente un courant dominant en*

---

<sup>273</sup> *InforFEB*, 12 décembre 1997.

<sup>274</sup> La FEB publie périodiquement des livrets *Focus Lisbonne* ou *Focus Europe*, ainsi qu'un Livret statistique et un *FEB radar* dans lesquels elle s'appuie sur les indicateurs de la SEE, de Lisbonne et d'Europe 2020

<sup>275</sup> *InforFEB*, 22 décembre 2006.



*Europe et bénéficie du soutien de l'opinion publique belge, à savoir une révision approfondie des allocations de chômage et d'attente »<sup>276</sup>.*

Ceci permet à la FEB d'affirmer que la remise en question de droits ne constitue pas une régression sociale : *« d'autres pays - y compris les pays scandinaves avec leur flexisécurité - limitent les allocations dans le temps (...). Limiter les allocations n'est pas asocial, laisser les gens au chômage oui. Nous devons tout mettre en œuvre pour activer les chômeurs et les remettre au travail. Le travail est la meilleure garantie en termes de pouvoir d'achat et de protection sociale »<sup>277</sup>.*

Dans cette perspective, le discours de la SEE sur les transitions professionnelles, avec ses images de rebond et de tremplin, est une ressource utile pour les organisations d'employeurs<sup>278</sup> : *« mettre les chômeurs rapidement sur la voie du travail est une opération gagnante pour eux, pour les employeurs et pour les pouvoirs publics. L'assurance chômage devient ainsi un tremplin pour chacun. Les moyens libérés peuvent être utilisés pour promouvoir la création d'emploi et l'embauche, mais aussi pour renforcer le suivi et l'accompagnement des chômeurs, pour limiter la perte de connaissances et d'aptitudes et améliorer l'employabilité »<sup>279</sup>.* La représentation patronale du chômage rejoint l'approche européenne de la flexicurité : *« le chômage peut alors être comparé à un arrêt au stand où, après un check-up, des spécialistes nous aident à régler le moteur, faire le plein, changer les pneus pour repartir ensuite dans de meilleures conditions vers de nouvelles opportunités. Nous pourrions ainsi réaliser la conversion de la sécurité de l'emploi à la sécurité dans l'emploi, de sorte que le licenciement et le chômage ne constituent plus une menace mais une transition vers un nouvel emploi »<sup>280</sup>.*

---

<sup>276</sup> Communiqué de presse de la FEB, 19 octobre 2011

<sup>277</sup> FEB Impact, 19 juin 2014.

<sup>278</sup> On peut ajouter à cet inventaire des prises de positions patronales celles de la fédération opérateurs privés de placement (federgon), qui se présente comme un acteur de la flexicurité : *« une notion importante attachée au concept de flexicurité est l'employabilité. Elle implique que l'on ne parle plus désormais de sécurité de l'emploi (la garantie de garder son emploi) mais de sécurité du travail (la sécurité d'avoir un emploi mais pas forcément toujours le même). Il faut mettre en place des moyens qui permettront aux gens de construire et de préserver leur employabilité. Cela ne signifie pas automatiquement que l'on demeurera au même poste au sein de la même entreprise. Il s'agit de faire en sorte que les travailleurs puissent accéder au marché du travail et s'y maintenir (...). Les membres de Federgon jouent dans ce cadre un rôle important. Ils facilitent les transitions et contribuent de ce fait à l'assouplissement du marché de l'emploi »* ([www.federgon.be/La-flexicurite-qu-est-ce-que.319.0.html?&L=1](http://www.federgon.be/La-flexicurite-qu-est-ce-que.319.0.html?&L=1)). On trouvera en annexe 13 une analyse plus détaillée des usages cognitifs, instrumentaux et de légitimation de la SEE par ces opérateurs privés marchands.

<sup>279</sup> *Idem.*

<sup>280</sup> *Idem.*

L'accompagnement des chômeurs et l'indemnisation du chômage ne sont que deux exemples de thèmes à propos desquels les organisations patronales mobilisent la SEE dans une perspective cognitive. Celui de la durée des carrières est aussi fréquemment convoqué. La FEB utilise à l'appui de son argumentaire les indicateurs et objectifs européens en termes de taux d'emploi. Sa démarche est bien celle de faire évoluer les représentations dans ce domaine également. Le lien posé entre nombre de personnes au travail et durée du travail (au milieu de la citation suivante) est en profonde contradiction avec les idées et valeurs qui ont soutenu les politiques de prépension : *« la stratégie de Lisbonne souligne le rôle vital de l'emploi pour assurer la viabilité de la sécurité sociale à long terme (...). Les taux d'emploi doivent être relevés en Europe et en Belgique en particulier. Le taux d'emploi de Belgique (60 %) est en effet très inférieur à l'objectif européen (70%). Le problème se situe surtout au niveau des personnes de plus de 55 ans dont 28 % seulement sont actives, contre 42 % dans l'UE-15. Si l'on veut qu'un plus grand nombre de personnes travaille, il faut travailler plus longtemps(...). Aussi, les régimes de départ anticipé doivent être progressivement démantelés et il faut aider davantage de personnes à s'adapter à un marché du travail en mutation constante »*<sup>281</sup>.

La liste d'exemples d'usage cognitifs par les organisations patronales pourrait encore être allongée en prenant en considération les thèmes comme le coût du travail et de la fiscalité ou l'adéquation entre la formation et les besoins des entreprises, l'efficacité du système scolaire, ou encore le droit du travail.

Les fédérations d'employeurs de Belgique et de Wallonie peuvent s'appuyer sur la SEE en raison de la proximité des argumentaires et des valeurs. C'est en tous cas vrai depuis la stratégie de Lisbonne en 2000. La FEB revendique par ailleurs une plus grande communication politique sur la SEE<sup>282</sup>.

---

<sup>281</sup> FEB, *stratégie de Lisbonne : Evaluation à mi-parcours*, Bruxelles, mimeo, décembre 2004, p.10.

<sup>282</sup> Dans son évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, elle postule que *« l'inertie dans la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne peut, en partie, s'expliquer par une connaissance insuffisante, par l'opinion publique, de la finalité poursuivie ainsi que par une frilosité face aux réformes structurelles planifiées. D'où la nécessité, dans le cadre de campagnes de communication grand public, de souligner que cette stratégie est avant tout destinée à moderniser nos sociétés confrontées aux défis du vieillissement de la population »* (Ibidem, p.2). Les organisations d'employeurs ont réitéré ce besoin de communication autour de la stratégie européenne lors de la présidence belge de l'UE en 2010, en insistant sur le rôle des partenaires sociaux qui jouent un rôle de relais vers les entreprises et les travailleurs : *« cela permettra aux partenaires sociaux de s'approprier la stratégie européenne, de la faire vivre au sein de leurs instances afin qu'elle soit une constante source d'inspiration qui guide leurs actions et devienne le fil rouge de leurs négociations. Et c'est parce qu'ils auront pu s'approprier la stratégie européenne qu'ils seront en mesure de la disséminer vers leurs publics, les secteurs, les entreprises, les travailleurs (c'est-à-dire une grande partie des citoyens) pour que tous la comprennent, l'acceptent et s'en inspirent à leur tour pour converger*



### 3.2.2. Usage instrumental : la pression politique

Le principal usage de la SEE par les organisations d'employeurs est cependant instrumental. Il s'agit d'appuyer les revendications de réforme des politiques fédérales ou wallonnes sur le prescrit européen. On peut distinguer trois types d'usages instrumentaux : les revendications relatives au contenu de la SEE (ou plus largement de la stratégie Europe 2020), celles portant sur la méthode de la gouvernance européenne et, enfin, celles qui concernent la mise en œuvre du prescrit européen, et en particulier des recommandations, dans le contexte national.

Les prises de position sur le contenu de la SEE sont avant tout des messages adressés aux décideurs politiques nationaux (pour influencer *l'uploading*). L'usage du terme « flexisécurité », préféré à l'origine en Belgique, et en particulier en Wallonie, à celui de « flexicurité », en témoigne. Pour influencer le débat européen proprement dit, les organisations patronales utilisent leurs relais à BusinessEurope ou dans les fédérations sectorielles européennes.

Les premières lignes directrices de la SEE permettent à des acteurs divers d'y puiser des ressources pour la poursuite d'intérêts parfois contradictoires. La FEB soutient au milieu des années 2000 un « recentrage » de la stratégie de Lisbonne sur la compétitivité : *« les trois piliers de la stratégie de Lisbonne (l'économique, le social et l'environnemental) sont importants ; toutefois, en ce moment, il convient de mettre l'accent sur le pilier économique et ce, afin de dégager les moyens pour plus de progrès social et environnemental. Reconnaître cette réalité démontre un courage politique dans le chef des États membres »*<sup>283</sup>.

Ensuite, la FEB a manifesté son enthousiasme à l'égard de la SEE concentrée sur un nombre réduit de lignes directrices et autour du principe de flexicurité : *« Il faut poursuivre la stratégie européenne pour l'emploi. Celle-ci crée une dynamique de réflexion et d'objectifs à atteindre par les États membres afin d'encourager ceux-ci à mener des politiques de l'emploi répondant aux défis imposés tant par la mondialisation que par les évolutions démographiques et environnementales (activation, marchés du*

---

*vers les objectifs de l'Europe 2020 »* (Intervention de M. Claus, FEB, au séminaire de la présidence belge de l'UE sur l'implication des partenaires sociaux dans la stratégie Europe 2020, Bruxelles, 17 septembre 2010).

<sup>283</sup> FEB, *Stratégie de Lisbonne. Evaluation à mi-parcours*, Bruxelles, décembre 2004, mimeo, p.7.

*travail inclusifs, modération salariale, hausse des taux d'activité, notamment des âgés). A cet égard, le concept de flexisécurité doit rester central dans les lignes directrices »<sup>284</sup>.*

On peut lire, à travers les prises de positions et revendications de la FEB, l'intention de cette organisation de faire de la flexicurité un principe directeur de la politique belge de l'emploi. En effet, un grand nombre de revendications présentées dans le mémorandum de la FEB pour les élections législatives de 2007 sont également évoquées par la FEB dans le débat sur la flexicurité : transformation du système belge du chômage (qui doit passer « de l'inertie à l'activation ») par la limitation des allocations dans le temps et le renforcement du système de contrôle de la disponibilité des chômeurs, développement de la flexibilité du temps de travail (liberté laissée au travailleur d'accomplir davantage d'heures supplémentaires, annualisation du temps de travail, augmentation du temps de travail sans adaptation du salaire s'il existe un besoin en ce sens au niveau d'une entreprise, développement d'un système d'épargne-temps), et de la flexibilité externe (facilitation du travail intérimaire et de la mise à disposition de travailleurs, diminution des coûts de licenciements et durées de préavis)<sup>285</sup>.

Deux autres exemples témoignent de l'usage instrumental par la FEB de la notion de flexicurité dans le débat national. A l'occasion de l'analyse commune des partenaires sociaux européens, la FEB a édité un document présentant un inventaire des réalisations concrètes en matière de flexicurité en Belgique. On peut y lire « *qu'à l'examen de la politique socio-économique menée ces dernières années en Belgique, on distingue quelques réalisations en matière de flexicurité, obtenues notamment grâce au discours cohérent et à l'intervention politique de la FEB : le contrat de solidarité entre les générations est centré sur une forte activation des réserves de main-d'œuvre dormantes (travailler plus et plus longtemps), (...) ; le droit à l'outplacement à partir de 45 ans ; le suivi du comportement de recherche des chômeurs par l'ONEM (...) ; l'adaptation sélective des allocations au bien-être pour les groupes les plus dignes d'intérêt (accord social de septembre 2006) et non augmentation généralisée, afin d'éviter des pièges à l'emploi ; le bonus d'emploi et de nombreuses réductions pour groupes cibles afin que le salaire net des catégories de revenus les plus basses soit plus attrayant que l'allocation*

---

<sup>284</sup> FEB, *Focus Europe*, supplément à *Infor FEB*, 3 juin 2010, p2.

<sup>285</sup> FEB, 2007, *Mémorandum Elections fédérales 2007*, mimeo. ([www.feb.be](http://www.feb.be)).

*de chômage ou que le revenu d'intégration ; les modérations salariales et les réductions linéaires des charges (...) ; le Crédit-temps dont l'objectif initial est d'allonger la carrière en garantissant au cours de celle-ci une bonne combinaison entre travail et vie privée. (...) ; la formation continue est une réalité pour 4 travailleurs belges sur 10 (...) »<sup>286</sup>. Confrontant ces réalisations au « triangle d'or danois de la flexicurité », la FEB « constate l'existence de quelques réalisations en ce qui concerne le système de sécurité sociale généreux et les programmes activateurs du marché du travail (2 faces du triangle), mais le marché du travail belge et plus spécifiquement la réglementation du travail restent très rigides »<sup>287</sup>.*

La même stratégie argumentative a été utilisée à l'occasion de l'analyse de la note de politique générale de la ministre de l'Emploi, Joëlle Milquet (avril 2008). La FEB a souligné que *« la note mentionne toutes les mesures figurant dans l'accord gouvernemental, mais certaines sont clairement plus élaborées que d'autres : conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle (renforcement du congé parental p. ex.), augmentation des allocations de chômage, formation des travailleurs, bien-être et sécurité au travail, renforcement du pouvoir d'achat, ... La ministre reste toutefois très vague en ce qui concerne les points d'action axés sur un marché de l'emploi plus dynamique et un système de chômage plus actif : dégressivité accrue des allocations de chômage, activation des chômeurs de plus de 50 ans, flexibilité du travail, répartition du temps de travail sur une base annuelle, modération salariale et réduction des coûts salariaux. Ils ne sont évoqués que de manière très sommaire et font souvent l'objet d'un renvoi aux partenaires sociaux (...). Il importe aussi de lancer l'indispensable débat relatif à la flexicurité, lequel doit non seulement mettre l'accent sur l'aspect "sécurité", comme c'est le cas dans la note, mais également veiller à un équilibre avec l'aspect "flexibilisation". A cet égard, la ministre pourra s'inspirer de l'accord récemment intervenu à ce sujet entre les partenaires sociaux européens »<sup>288</sup>. En d'autres termes, la FEB souhaite que les réformes en matière d'emploi s'inscrivent dans une perspective de flexicurité, à travers le développement de la flexibilité interne et externe. La notion de flexicurité permet aux employeurs d'avancer leurs revendications en la matière.*

---

<sup>286</sup> « Analyse commune du marché du travail par les partenaires sociaux européens- prolongements au niveau national », Document de la FEB, mimeo, 7 avril 2008.

<sup>287</sup> *Idem.*

<sup>288</sup> « La 'note Milquet' à la loupe », *INFORFEB*, 15 avril 2008.

La FEB s'appuie aussi sur les débats institutionnels relatifs à la SEE pour prendre position en faveur d'une gouvernance plus contraignante. Elle appuie d'abord les propositions du rapport Kok qui ont conduit à octroyer une place plus importante aux recommandations et au monitoring par la Commission (cf. *supra*) : « *dans le cadre de son monitoring permanent des prestations sociales, elle devrait souligner plus expressément les carences et retards enregistrés par les États les moins vertueux (naming and shaming). Les États qui connaissent des retards avérés seraient alors invités à décrire plus précisément les mesures structurelles qu'ils comptent prendre afin d'améliorer de manière significative leurs performances. Celles-ci feraient l'objet d'un monitoring strict de la Commission* »<sup>289</sup>.

Ensuite, la FEB a soutenu les propositions d'H. Van Rompuy et de la Commission sur la nouvelle gouvernance économique (cf. *supra*), qui rendent les stratégies européennes plus contraignantes et les assortissent de sanctions : « *des mécanismes de contrôle régulier doivent permettre de mesurer les avancées au niveau national comme au niveau européen. Il convient de procéder à une évaluation simultanée tant des progrès réalisés dans le cadre de la stratégie 2020 que de celui du pacte de stabilité et de croissance (....). Le Conseil européen doit vérifier l'implication sans faille de chacun des États membres. Des sanctions doivent être prévues et appliquées en cas de non-respect des engagements pris* »<sup>290</sup>.

L'usage instrumental principal de la SEE par les organisations patronales est la pression pour la réforme des politiques nationales ou régionales. Les organisations patronales sont en demande de réformes structurelles et doivent affronter des résistances et vetos syndicaux et politiques (cf. *infra*). Les priorités patronales concernent la compétitivité des entreprises et ont souvent pour corollaire soit une remise en cause d'acquis sociaux soit une diminution des recettes de la sécurité sociale ou des pouvoirs publics. L'inscription de ces revendications dans un contexte européen présente un double avantage : d'une part, le discours ne peut pas être reçu comme une position patronale agressive ou infondée et, d'autre part, le discours bénéficie d'une légitimité externe et peut être présenté comme appuyé sur des arguments de bon sens (cf. *infra*).

---

<sup>289</sup> FEB, *Stratégie de Lisbonne. Evaluation à mi-parcours*, Bruxelles, décembre 2004, mimeo, p. 14.

<sup>290</sup> FEB, *Focus Europe*, supplément à *Infor FEB*, 3 juin 2010, p2.

On observe un usage plus intense de la SEE à partir du milieu des années 2000. Ceci est à mettre en liaison avec deux éléments : d'une part, l'évolution du contenu de la SEE et d'autre part, le poids politique accordé aux recommandations au détriment des lignes directrices.

Le discours de la FEB à l'égard de la SEE a aussi évolué. Dans un premier temps, son message soulignait l'importance de la SEE : « *la FEB se réjouit de ce que la Belgique ait remis son plan dans les délais à la Commission (...). Des objectifs sont fixés dans certains domaines ? Il y va maintenant de l'exécution effective de la stratégie de Lisbonne, condition indispensable au maintien de notre prospérité à long terme* »<sup>291</sup>.

Ensuite, ses revendications se font plus ambitieuses et son discours plus ferme. La FEB publie ainsi en 2006 un mémorandum intitulé « stratégie 2010 », en référence à l'échéance de la stratégie européenne, qui invite à « *briser les tabous* ». La stratégie de la FEB s'inscrit pleinement dans le registre de Lisbonne : « *la globalisation et le vieillissement de la population sont des défis communs à toutes les économies européennes* ». Le chapitre emploi est intitulé « *une main-d'œuvre plus nombreuse, mieux qualifiée et moins chère* ». Il comprend cinq priorités alignées sur celles de la SEE : réduction du coût du travail, assouplissement du fonctionnement du marché du travail, accroissement de l'offre de la main-d'œuvre par l'allongement des carrières et le contrôle de la disponibilité des chômeurs, mise en adéquation de la main-d'œuvre avec la demande, attractivité du travail.

Le document s'ouvre par une citation de Mark Twain, « *les vaches sacrées font les meilleurs hamburgers* »<sup>292</sup>, et comprend une série de propositions qui remettent en effet en question nombre de progrès sociaux. Il y est notamment question de trois stratégies pour combler le handicap salarial de la Belgique : « *la réduction des charges parafiscales sur le travail* », « *la modération prolongée des hausses des salaires* » et « *l'allongement du temps de travail sans modification des salaires* » ; la FEB précisant « *qu'il faudra sans doute s'engager sur ces trois pistes simultanément* »<sup>293</sup>.

S'il existe des thèmes récurrents dans les revendications patronales, comme le coût du travail, les priorités ou messages clés évoluent également dans le temps. Le discours

---

<sup>291</sup> InforFEB, 10 novembre 2005.

<sup>292</sup> FEB, *Croissance et emploi : brisons les tabous*. Stratégie 2010, Bruxelles, mimeo, janvier 2006, p.3.

<sup>293</sup> *Ibidem*, p. 15-16.

patronal s'appuie aussi dans un premier temps sur la SEE pour plaider en faveur d'un accompagnement des chômeurs plus rigoureux, puis pour la dégressivité des allocations de chômage. En raison des réformes accomplies en ce sens, ces thèmes sont moins présents dans les recommandations européennes et la FEB se concentre alors sur d'autres thèmes, essentiellement l'indexation des salaires, les fonctions critiques et le vieillissement.

En 2011, à l'occasion de la parution de son livret statistique (qui intègre plusieurs indicateurs de la SEE), la FEB se réfère aux objectifs du PNR belge pour demander l'extension du contrôle de la recherche d'emploi aux chômeurs de plus de 50 ans (qui en étaient jusque-là dispensés) : *« après avoir fixé des objectifs, tels que la création de 570.000 emplois et un allongement de la carrière de 3 ans d'ici à 2020, il est temps à présent d'adopter des mesures concrètes. Le suivi des chômeurs a, depuis 2004, permis une baisse sensible du chômage de longue durée dans les groupes d'âge concernés, et ce sans bain de sang social. Une extension de cette mesure aux plus de 50 ans, ainsi qu'un contact plus rapide entre les autorités et le demandeur d'emploi, ne pourra que profiter au fonctionnement du marché du travail. Surtout à une époque où il est de plus en plus difficile de pourvoir les fonctions critiques »*<sup>294</sup>. Les patrons réclament aussi la révision de certains régimes de congé en cours de carrière (comme le Crédit-temps, pourtant valorisé dans les PNR comme système de conciliation vie privée-vie professionnelle), au nom du postulat que *« travailler plus longtemps ne suffira pas »*<sup>295</sup>.

Les fédérations patronales s'appuient aussi sur la SEE, ainsi que sur d'autres sources, pour réclamer la révision de l'indexation des salaires. Lors des négociations du gouvernement fédéral en 2011<sup>296</sup>, les partis francophones du centre et de la gauche refusent de réformer le système d'indexation, malgré la pression européenne (cf. *infra*). Les organisations patronales exercent alors une forte pression sur les négociateurs gouvernementaux pour obtenir un engagement sur ce thème : *« la FEB estime que les recommandations de la Commission européenne sont tout à fait pertinentes. Elle souligne également que notre pays s'engage, au travers de l'approbation de ces recommandations, à les transposer rapidement en mesures concrètes (...). La note du formateur doit absolument contenir toutes les recommandations de la Commission européenne, traduites*

---

<sup>294</sup> Infor FEB, 9 juin 2011.

<sup>295</sup> *Idem*.

<sup>296</sup> La négociation pour la formation du gouvernement est difficile et dure 540 jours.



*sous la forme d'options stratégiques »*<sup>297</sup>. L'ensemble des organisations patronales du pays (fédérales et régionales) accentue la pression par un communiqué commun : *« Nous attendions de la note du formateur de juillet dernier qu'elle apporte une réponse aux six recommandations de l'UE. Pour cinq des six recommandations, un timide début de réponse a été formulé (...). En bétonnant l'indexation des salaires, la note propose exactement le contraire de ce que recommande l'UE »*<sup>298</sup>.

Depuis 2011, l'usage de la SEE par les organisations patronales est inchangé. La FEB martèle qu'il n'existe plus d'autre option que l'application intégrale des recommandations européennes (dont le contenu évolue très peu)<sup>299</sup>.

La FEB glisse dans ses communications des références à la gouvernance plus forte dont s'est dotée l'UE. L'extrait suivant fait référence à la disparition de la MOC pour souligner le caractère plus impératif des recommandations : *« ces recommandations doivent occuper une place centrale dans la stratégie de relance du gouvernement fédéral. Celui-ci doit en outre accorder la priorité absolue, au cours des prochaines semaines, à la résorption de notre handicap historiquement élevé en termes de coûts salariaux. Des modifications doivent par ailleurs être apportées à notre système de formation des salaires pour garantir que nos coûts salariaux ne dérapent plus à l'avenir. (...) L'ère du facultatif est révolue. Chaque État membre doit à présent appliquer scrupuleusement ces recommandations »*<sup>300</sup>.

Les exemples d'usage mentionnés ci-dessus concernent davantage la FEB que les fédérations wallonnes d'employeurs. Cela relève d'une division du travail politique entre les fédérations patronales<sup>301</sup>. On relève néanmoins plusieurs démarches communes de l'ensemble des fédérations patronales du pays s'appuyant sur la SEE.

---

<sup>297</sup> FEB, communiqué de presse « Europe : l'optique volontaire cède le pas à une gouvernance forte », 24 juin 2011.

<sup>298</sup> Communiqué de presse de l'ensemble des organisations patronales du pays (FEB, UWE, VOKA,...), « Plus de temps à perdre », 26 septembre 2011.

<sup>299</sup> « La Belgique reçoit à juste titre une cote mitigée, et la Commission réitère ses principaux messages, déjà formulés l'an dernier à l'égard de notre pays. La FEB y souscrit entièrement. Certes, une série d'efforts ont été accomplis par les autorités belges, en matière notamment de réforme des pensions, d'activation des chômeurs et d'assainissement des finances publiques, (...). Néanmoins, la Commission déplore les lenteurs dans d'autres réformes et le problème structurel des coûts salariaux trop élevés, venant affaiblir notre compétitivité » (Infor FEB, 1er juin 2012).

<sup>300</sup> FEB, « La Belgique doit appliquer scrupuleusement les recommandations européennes », communiqué de presse, 30 mai 2012.

<sup>301</sup> La politique internationale, dont la SEE, relève de la compétence de la FEB tandis que l'UWE s'exprime plus souvent sur les dossiers régionaux.

Les organisations patronales wallonnes procèdent de la même stratégie argumentative, même si leurs propositions sont davantage liées à des dispositifs concrets et utilisent moins le vocabulaire européen. Le mémorandum pour les élections de 2009 s'appuie sur des objectifs formulés en termes de PIB, de taux d'emploi et de taux de chômage. L'UWE demande que les politiques visent dans ces trois domaines à rejoindre la moyenne européenne. Le mémorandum récent (2012) de l'UWE, de l'UCM et des chambres de commerce de Wallonie, appelé « Ambition 2020 » est une référence explicite à la stratégie Europe 2020. Il vise à soutenir le développement économique, tendre vers le plein-emploi et renforcer la cohésion sociale.

Les mesures du plan « Ambition 2020 » répondent à quatre défis : la croissance des entreprises, l'efficacité du marché du travail, un climat social de qualité et la modernisation de l'appareil public. Parmi ces mesures, on peut relever l'élimination des pénuries grâce à l'activation des chômeurs, l'intensification de la formation en alternance, la suppression des pièges à l'emploi, la réduction des coûts du travail et la réduction de la charge fiscale des entreprises.

Pour les élections de 2014, l'UWE et l'Entente wallonne des classes moyennes publient un mémorandum commun dont l'argumentaire repose en partie sur le discours européen, notamment en ce qui concerne la compétitivité, l'adéquation enseignement-économie et la priorité aux métiers en pénurie. Certains indicateurs européens (comme le nombre de NEETs : jeunes ni à l'emploi ni à l'école ni en formation) sont utilisés.

Enfin, l'UWE utilise en Wallonie les mêmes critiques et argumentaires que la FEB au niveau fédéral et s'appuie autant sur les recommandations européennes : *« les grands dossiers socio-économiques ne progressent pas ou guère, et la Commission européenne vient de le rappeler de manière claire et nette par six recommandations adressées à l'État belge. Elles portent notamment sur la réforme du système d'indexation des salaires, la hausse du taux d'activité de la population via des baisses de charges et des mesures d'activation, la liaison de l'âge de la pension à l'espérance de vie, et la concurrence sur les marchés de l'énergie. Rien d'autre que ce que répètent inlassablement toutes les associations d'entreprises du pays »*<sup>302</sup>.

---

<sup>302</sup> Edito de *Dynamisme* (périodique de l'UWE) n° 231 /2011, p. 2.



### 3.2.3. Usage de légitimation

On peut déceler dans les nombreux extraits cités ci-dessus un usage de légitimation des propositions patronales par la SEE. En effet, la convocation de l'argument européen donne au discours patronal une double légitimité politique et d'expertise.

La référence au prescrit européen permet d'avancer un discours qui ne se présente pas comme la défense d'intérêts particuliers (des entreprises) mais qui défend l'intérêt général. Ainsi, les organisations patronales ne se réjouissent pas que la Commission relaye leur point de vue mais accueillent favorablement le discours européen : *« la FEB se félicite aussi en grande partie des recommandations spécifiques adressées à la Belgique. La Commission européenne a une nouvelle fois mis le doigt sur plusieurs faiblesses auxquelles la Belgique doit remédier d'urgence pour générer croissance et emploi et ainsi remettre en selle l'ensemble de l'économie »*<sup>303</sup>. La note de la fédération patronale sur la flexicurité proclame clairement que *« la FEB et ses membres soutiennent tout à fait l'approche de la Commission européenne dans sa Communication sur la flexicurité ; il s'agit d'un débat très important dans la mesure où il soutient les objectifs de base auxquels adhèrent les entreprises à savoir l'employabilité, la mobilité et la flexibilité »*<sup>304</sup>.

Le discours européen permet de donner de la légitimité aux constats et revendications des employeurs. Ainsi, sur la question de la formation des salaires, le recours au prescrit européen permet de fermer le débat sur l'indexation : *« le nœud de la question est de savoir si cela est possible sans une réforme du système d'indexation. La réponse est non ! L'Europe l'a compris depuis longtemps... Ce thème fait donc l'objet d'une des recommandations formulées par la Commission européenne à l'adresse de notre pays et approuvées par l'ensemble des chefs de gouvernement européens. L'importance de ces*

---

<sup>303</sup> FEB Impact, 4 juin 2014.

<sup>304</sup> « Analyse commune du marché du travail par les partenaires sociaux européens- prolongements au niveau national », Document de la FEB, mimeo, 7 avril 2008. La FEB s'est aussi félicitée de l'adoption par les partenaires sociaux européens d'une analyse commune sur la flexicurité, même si celle-ci a été contestée par les syndicats belges : *« la FEB espère à présent que les discussions qui ont eu lieu au niveau européen seront susceptibles d'avoir des répercussions positives sur les négociations nationales »* (Idem). De même, la FEB a accueilli positivement la mise en place de la mission pour la flexicurité sous la présidence du commissaire Spidla (cf. chap. 5), même si la Belgique n'a pas souhaité participer au programme de cette mission : *« dans la mesure où les travaux de ce groupe devront permettre d'apprécier comment les principes communs de flexicurité ont été intégrés dans les politiques des États membres, la FEB se félicite de cette initiative »*. Elle a indiqué que cette initiative *« complète les recommandations formulées récemment dans l'analyse commune faite par les partenaires sociaux européens »* (« Une Mission pour la flexicurité », INFORFEB n°7, 21 février 2008).

*recommandations a encore été confirmée récemment, à l'occasion du Sommet européen du 26 octobre. Ce n'est rien moins que la crédibilité de notre pays sur la scène internationale qui est en jeu »*<sup>305</sup>.

Les revendications patronales sont donc confortées par le discours européen. Mais ce dernier s'inscrit lui-même dans un ensemble de discours d'organisations nationales et internationales qui en font un ensemble cohérent, ce que ne manque pas de souligner la FEB : *« les employeurs, mais aussi d'autres institutions nationales (Banque nationale) ou internationales (OCDE, FMI, Commission européenne) dénoncent depuis des années notre formation des salaires et notre système d'indexation parce qu'elle entrave la mise en place d'une politique salariale saine »*<sup>306</sup>.

La légitimation politique se complète par une légitimation d'expertise. Le discours européen est présenté comme appuyé sur des faits, des chiffres et des analyses. Il s'agit presque d'un discours scientifique : *« ces recommandations ne sont pas gratuites, elles reposent sur des études très approfondies et objectives. Il ne s'agit donc pas d'une idéologie, mais de recommandations concrètes étayées de chiffres et faits concrets. En outre, leur vocation première n'est pas de rappeler les États membres à l'ordre, mais bien d'éviter à l'avenir des dérapages comme en Grèce ou en Espagne, qui ont carrément mis en péril la survie de la zone euro. Le but poursuivi consiste donc à identifier et corriger préventivement des déséquilibres macro-économiques, avant qu'il ne soit trop tard »*<sup>307</sup>.

Le discours patronal peut donc s'inscrire dans le contexte d'un prescrit européen présenté comme un ensemble cohérent et un discours légitime. Dans les négociations concrètes, les acteurs patronaux peuvent alors puiser des ressources de légitimité dans la SEE.

Pour ne prendre qu'un seul exemple, mais hautement significatif puisqu'il s'agit d'un dossier qui a pris vingt ans de discussion, les employeurs ont cherché à légitimer leur proposition relative à l'harmonisation des statuts ouvriers et employés en puisant dans le registre de la flexicurité.

*« Il n'est plus évident aujourd'hui de dire que l'on doit garder un système où les employés sont protégés d'une telle façon. Cette idée des in- et outsiders venait vraiment du Livre vert. On a utilisé cette idée pour dire qu'en soi, ce n'est pas un mal de diminuer la protection tout en cherchant d'autres moyens de renforcer la mobilité sur le marché du travail. Et de voir l'ensemble des moyens y afférant. Mais ne faire le choix que d'une*

---

<sup>305</sup> Infor FEB, 10 novembre 2011.

<sup>306</sup> FEB Direct, avril 2014

<sup>307</sup> FEB Impact, 26 juin 2013.

*protection par une indemnité de fin de contrat (...) dans une situation très passive, ce n'est pas la meilleure solution. Nous devons réfléchir et trouver des solutions qui sont plus adaptées à un marché du travail du XXI<sup>ème</sup> siècle ».*

Entretien, directeur, fédération patronale, juin 2013.

Les convergences croissantes entre le discours politique produit dans le cadre européen et les intérêts des organisations patronales ont conduit ces dernières à des usages intensifs de la SEE, et ce dans une perspective cognitive, instrumentale et de légitimation. Ce surcroît de ressources donne une position avantageuse à ces acteurs dans les négociations. Elle leur permet de clore le périmètre des débats et fermer les alternatives (on peut in fine inscrire le discours patronal général dans le message thatchérien « there is no alternative »)

Il convient dès lors de voir si les discours de compromis des interlocuteurs sociaux reproduisent les seules priorités patronales ou si le rapport de force entre acteurs permet l'élaboration de consensus sur des objets plus larges.

### **3.3. Discours de consensus**

Les interlocuteurs sociaux sont associés de façon formelle et informelle à la stratégie européenne pour l'emploi. Ils sont d'abord informés régulièrement de la teneur des débats au sein de l'EMCO et sont ensuite invités à se prononcer sur le PNR (PAN) et à y joindre une contribution. Les interlocuteurs sociaux rencontrent également la Commission lors de rencontres bilatérales (cf. *supra*). La Commission a plusieurs fois souligné la forte implication des partenaires sociaux dans la SEE.

#### **3.3.1. Refus des divergences**

Cependant, les interlocuteurs sociaux renoncent généralement à se saisir des procédures européennes pour en faire un objet de conflit. Les contributions des interlocuteurs sociaux aux PNR sont en effet des textes consensuels. Les interlocuteurs sociaux y formulent des remarques générales sur la structure ou la lisibilité du texte, sur les délais dont ils disposent pour se prononcer et produisent un long inventaire des accords intervenus au sein des organes de concertation sur des thèmes liés à la SEE.

*« Ils n'utilisent pas l'Europe, c'est une position de fond, pour obtenir des éléments de leur cahier des charges. Ils se limitent à surveiller, à garantir même cet équilibre. On ne s'est jamais bagarré sur l'Europe, oui vraiment, quant au fond, même à l'époque des directives. Personne n'abusera par exemple de Lisbonne pour obtenir des choses complémentaires. Ils s'y tiennent. C'est un compromis de fait, jamais remis en question. Quand il y a quelqu'un qui essaye, on coupe court. Si on n'arrive pas au compromis, on préfère ne pas donner un avis que donner un avis partagé. Parfois on a quelques nuances exprimées, mais cela n'a aucun intérêt d'avoir un avis divisé »*

Entretien, président du Conseil national du travail, juin 2007.

L'exemple le plus remarquable de cette volonté de consensus est sans doute l'avis des interlocuteurs sociaux sur le PNR 2008. Le chapitre emploi du PNR est intitulé « *La flexisécurité comme approche équilibrée pour un marché du travail inclusif offrant plus d'emploi et des emplois de meilleure qualité* ». La notion de flexisécurité, qui ne suscite pas l'enthousiasme des syndicats (cf. *infra*) est mentionnée une douzaine de fois dans le document. Mais dans l'avis des interlocuteurs sociaux, elle n'y figure aucunement, pas plus d'ailleurs que celle de qualité de l'emploi<sup>308</sup>.

Le consensus apparent des interlocuteurs sociaux a également été longtemps maintenu lors des rencontres bilatérales avec la Commission (voir l'extrait d'entretien ci-dessous). Il semble cependant qu'au cours des dernières années les organisations patronales s'expriment plus librement sur les priorités européennes.

*« Jusqu'à présent on a toujours préservé l'unanimité des partenaires sociaux. C'est-à-dire que de commun accord, ni la FEB, ni nous ne venons avec du belgo belge sur le terrain ; on vient avec des terrains consensuels et ce sont les présidents des deux conseils qui s'expriment. Y compris quand la Commission vient nous dire vous devriez régionaliser les CCT, vous devriez revoir les charges sociales, etc. Ce sont les président qui s'expriment en disant : nous ne le faisons pas parce que... La Commission est embarrassée par cette unanimité (...). Je me souviens bien l'année passée, quand on a préparé la bilatérale, la FEB avait envoyé un de ses jeunes économistes. Je lui ai dit si vous ouvrez la bouche sur ce terrain-là, on contre-attaque. Donc, ou bien on est d'accord et on met en évidence ce qu'on a fait ensemble et c'est cela qui compte, mais si vous commencez à dire que peut-être pour la compétitivité, il faudrait changer des choses ainsi, nous on a une liste de revendications et on sort avec ».*

Entretien, syndicaliste, membre du CNT, avril 2008.

### 3.3.2. Valoriser la concertation sociale

C'est donc paradoxalement davantage dans les pratiques classiques de la concertation que dans les exercices liés à la SEE qu'il faut chercher les principaux usages par les

---

<sup>308</sup> Avis 1659 du CNT, novembre 2008.

interlocuteurs sociaux des prescrits européens. Les accords interprofessionnels, qui sont le point culminant de la négociation sociale, s'inscrivent dans les orientations européennes. On peut par exemple lire dans le préambule de l'AIP : *« avec les accords qu'ils ont conclu dans l'AIP, les partenaires sociaux s'inscrivent dans le cadre des lignes directrices européennes en matière d'emploi et des orientations fixées lors du sommet de Lisbonne (...). Ils souscrivent aux objectifs de plein-emploi, d'emplois qualitatifs et du renforcement de la cohésion sociale »*<sup>309</sup>.

*« L'impact des politiques européennes sur la concertation sociale, on le retrouve depuis longtemps. Quand on regarde les intitulés des accords interprofessionnels depuis la fin des années 1990 et en particulier les introductions, on y fait toujours largement référence à la question de la stratégie européenne de l'emploi ou à la problématique de la compétitivité par rapport aux pays voisins, etc. On fait aussi référence aux lignes directrices, etc. »*

Entretien, syndicaliste, membre du CNT, mai 2013.

Mais plus qu'une référence formelle ou qu'une modification de l'agenda de la concertation, la SEE conduit à l'usage de nouveaux cadres de références et à un déplacement des équilibres de la concertation.

*« Je pourrais m'imaginer un syndicaliste des années 50-60 qui regarde tout cela. Il serait surpris : la précarité des contrats, des horaires, on n'aurait jamais pensé à une situation pareille. Même l'existence des contrats à temps partiels, c'était contesté en Belgique et partout. Maintenant, depuis 10 ans, on prône la normalité du temps partiel (...).*

*Donc, cela devient presque une nouvelle idéologie. Chacun a sa position, le conflit reste, mais il y a un élément de compromis et de convergence qui est inséré dans le cadre. Il y a des débats, des querelles des tensions, mais dans un cadre qui reste imposé. C'est la nouvelle bible, tout à fait. C'est une nouveauté, un système qu'on ne connaissait pas. On a ajouté à la procédure législative, décisionnelle, un système européen ».*

Entretien, président du Conseil national du travail, juin 2007

Le discours européen modifie en effet profondément la représentation de l'emploi. De support collectif de droit, de revenu et de sécurité, il devient un devoir assorti d'une responsabilité individuelle d'entretien de l'employabilité et est surtout envisagé comme instrument de compétitivité et facteur de croissance. Dans cette perspective, il est important d'améliorer la qualité et de diminuer le coût de la main-d'œuvre.

---

<sup>309</sup> AIP 2001-2002.

La *déclaration commune pour une économie plus compétitive en faveur de l'emploi* adoptée par les interlocuteurs sociaux belges en 2006 à l'instigation du gouvernement fédéral est un exemple significatif de cette inscription dans ce référentiel européen. Dans cette déclaration, les interlocuteurs sociaux affirment partager la préoccupation de la compétitivité et s'engagent à négocier à cette fin sur cinq thèmes : la limitation des coûts salariaux, la formation, le développement de l'innovation, la diversité sur les lieux de travail et l'exécution du Pacte de solidarité entre les générations (dans le but de favoriser l'emploi des travailleurs âgés). À travers cette déclaration, « *les interlocuteurs sociaux reconnaissent que les faiblesses de l'économie belge tiennent non seulement aux coûts salariaux mais aussi aux carences de l'enseignement et de la formation et aux insuffisances de l'innovation et de la recherche. Les syndicats reconnaissent l'importance de corriger les écarts salariaux et acceptent que la réduction des cotisations sociales patronales ne soit pas convertie en hausses salariales* » (Capron, 2010 : 245). Il s'agit d'une clé de lecture très en phase avec le discours européen et une rupture avec le référentiel de partage des fruits de la croissance entre travail et capital.

### 3.3.3. *La mise à mal de la concertation*

Le tableau suivant met en perspective les recommandations établies dans le cadre du semestre européen et le mémorandum de la FEB pour les dernières élections. On comprend à sa lecture pourquoi les organisations patronales pressent le gouvernement de mettre en œuvre scrupuleusement ces recommandations.

Le rapport de forces entre acteurs de la concertation sociale est donc affecté par un agenda des négociations plus favorable aux organisations patronales. À l'inverse, les syndicats, qui étaient, rappelons-le, d'importants soutiens à la SEE à son origine, perdent aujourd'hui en ressources argumentaires et de légitimation.

*« Les recommandations de l'Europe, celles pour la Belgique, ne sont pas très sexy pour les travailleurs, c'est le moins que l'on puisse dire. Tout cela va dans le sens de réduire les politiques publiques ou en tous cas les moyens puisqu'il faut réduire le déficit budgétaire en dérégulant le marché du travail, c'est-à-dire en donnant plus de flexibilité aux employeurs pour créer de l'emploi, en menant une politique salariale extrêmement modérée et en touchant à certaines prestations sociales ».*

Entretien, secrétaire général wallon, organisation syndicale, décembre 2013.

*« La situation est rendue plus difficile depuis la mise en place de la gouvernance économique parce que, il faut le dire clairement, les aspects sociaux sont passés à la trappe. Dans ce cadre-là, il n'est pas facile d'en discuter au CNT ou au CCE. C'est très difficile d'ouvrir des débats un peu constructifs parce que les employeurs ont des positions de plus en plus idéologiques et le discours européen les sert. On entend encore ce matin qu'il faut [selon les recommandations européennes] arrêter l'indexation des salaires et les prépensions. C'est clair que les employeurs ne vont pas aller se battre. Ils sont dans un fauteuil, dans une situation d'observation. Et c'est à nous de faire des efforts pour essayer d'adoucir le tout. Et on ne réussit pas ces efforts dans les organes de concertation classiques ».*

Entretien, expert organisation syndicale, membre du CNT, mai 2013.



**Tableau 41. Mise en perspective des recommandations européennes et des revendications patronales**

<b>Recommandations à la Belgique 2013 dans le cadre du semestre européen</b>	<b>Mémorandum de la FEB dans la perspective des élections de mai 2014</b>
Élaborer des propositions concrètes et définies dans le temps pour déplacer la charge fiscale du travail vers des assiettes fiscales ayant un effet de distorsion moins important sur la croissance	Abaissier le taux général des cotisations patronales (de 33 %) à 25 %
Poursuivre les efforts engagés pour réformer le système de fixation des salaires, y compris l'indexation	Réformer le système d'indexation des salaires
Réaliser rapidement la suppression progressive des systèmes de départ anticipé	Supprimer progressivement les prépensions
Réduire encore les facteurs dissuadant la recherche effective d'un emploi en veillant à l'application effective des exigences en matière de recherche d'emploi et à l'octroi d'une aide personnalisée à la recherche d'emploi pour tous les chômeurs	Activer les demandeurs d'emploi Limitation dans le temps des allocations de chômage, renforcement du contrôle
Accentuer ses efforts pour combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite ; appuyer les réformes des systèmes de sécurité sociale des personnes âgées par des mesures de soutien à l'emploi et par des réformes du marché du travail propices au vieillissement actif; hâter l'adoption d'une décision visant à lier l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie	Revoir l'âge de la retraite et/ou de la durée de carrière
Simplifier les politiques d'incitation à l'emploi, d'activation, de rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, d'enseignement, d'apprentissage tout au long de la vie et de formation professionnelle pour les personnes plus âgées et pour les jeunes	Orientation scolaire en fonction des besoins du marché Développement de la formation en alternance Développement de la formation tout au long de la vie
<i>(pas de recommandations en 2013 mais recommandations sur la flexicurité avant 2011)</i>	Mettre en place un droit du travail moderne Révision du système du Crédit-temps Faciliter les licenciements collectifs (revoir la Loi Renault)



#### 4. SYNTHÈSE DES USAGES ET STRATÉGIES D'ACTEURS

La SEE est un processus qui n'associe formellement qu'un petit nombre d'acteurs : deux représentants nationaux à l'EMCO (et leurs suppléants), un ministre de l'emploi, et quelques relais diplomatiques et administratifs. Une des principales critiques de la méthode ouverte de coordination était précisément qu'elle reposait sur un petit cercle d'experts (Zeitlin, Pochet, 2005). Le tournant de la nouvelle gouvernance économique a renforcé le caractère technocratique du processus en donnant davantage de poids à la Commission qu'à la délibération collective.

Or notre analyse montre que les usages de la SEE par les acteurs de la politique de l'emploi sont divers et nombreux. Le tableau suivant présente une synthèse des différents usages de la SEE par les différents acteurs considérés. Certes, les capacités d'usage de cette stratégie sont très inégales et les usages variables dans le temps. Mais l'on peut distinguer des catégories d'usages. La distinction inspirée de Jacquot et Woll (2008) des usages cognitifs, instrumentaux et de légitimation s'est révélée utile à l'analyse. Toutefois, cette distinction n'aurait eu qu'un intérêt descriptif si, dans le même temps, les questions d'intensité et de permanence des usages n'avaient été prises en compte. Pour ne reprendre que l'exemple des interlocuteurs sociaux, les usages de la SEE par les deux bancs de la concertation ont évolué en ciseaux : croissants pour les organisations patronales et décroissants pour les organisations syndicales. Ce constat n'aurait pu être établi sans une analyse approfondie du contenu politique de la SEE (partie II) et une observation longue des pratiques des acteurs.

Un autre trait commun aux différents usages observés tient à la sélectivité dans la référence au prescrit européen, particulièrement au cours des premières années de la SEE. En effet, tous les acteurs étudiés se réfèrent fréquemment à la SEE mais à des portions différentes du discours. Les opérateurs privés se gardent de faire référence à la qualité de l'emploi, les syndicats évitent les injonctions à la flexibilité ou à la modération salariale, les organisations patronales mettent peu l'accent sur les exigences en termes de formation des salariés. Les acteurs politiques, selon leur positionnement dans le clivage gauche-droite, sont tout aussi sélectifs.

**Tableau 42. Synthèse des usages de la SEE par les acteurs**

Acteurs	Usage discursif	Usage instrumental	Usage de légitimation
<i>Acteurs politiques</i>			
Partis	Références plus rares au prescrit européen Insertion sélective de priorités de la SEE dans les programmes électoraux Affirmation de résistances Appui sur les critiques de l'UE dans les débats internes	Pour influencer le contenu de la SEE et du PNR (via les représentants à l'EMCO et les cabinets)	Confirmation du bien-fondé des réformes par la référence européenne Usage interne des évaluations positives de dispositifs nationaux Justification de réformes impopulaires par les contraintes externes Partis d'opposition : justification des propositions par la critique européenne
Gouvernements	Formulation des déclarations gouvernementales (aide au consensus politique de majorité)	Pour influencer le contenu de la SEE, positionnement international, affirmation de valeurs, valorisation des pratiques d'un département ou d'une entité (à travers le PNR ou les <i>peer reviews</i> )	Confirmation du bien-fondé des réformes par la référence européenne Usage interne des évaluations positives de dispositifs nationaux Justification de réformes impopulaires par les contraintes externes
<i>Acteurs administratifs</i> (SPE, SPF, SPW)	Inscription des pratiques dans le cadre européen	Pour rechercher de visibilité par l'inscription des pratiques dans le PNR, dans les <i>peer reviews</i> Pour avoir un positionnement international, comme acteur de la SEE (et via le réseau des SPE) Demande de moyens supplémentaires ou soutien à la réorganisation interne	Confirmation du bien-fondé des réformes, discours d'alignement sur les pairs
<i>Interlocuteurs sociaux</i>			
Organisations patronales	Références fréquentes au prescrit européen et aux autres pays européens	Pour limiter des discussions et remises en cause du prescrit européen	Inscription des accords interprofessionnels dans les contraintes européennes
Organisations syndicales	Références occasionnelles au prescrit européen, souvent pour rééquilibrer les priorités	Pour influencer le contenu du PNR et sur le contenu des lignes directrices et des indicateurs (via les représentants à l'EMCO) Rappels des équilibres internes à la SEE	Justification de la dimension sociale d'accords conventionnels en s'appuyant sur la SEE

Enfin, il apparaît que la variété des usages s'accompagne d'une variété des objectifs et des stratégies des acteurs. L'ensemble des acteurs ne poursuit pas les mêmes buts. Certains trouvent dans la SEE des ressources utiles à l'action, mais cette action peut autant viser la transformation des politiques dans le sens prescrit par la SEE que la résistance à ces changements.

Aussi proposons-nous, à partir de notre lecture des usages de la SEE par ses acteurs de distinguer les différentes stratégies présentées dans le tableau ci-dessous. Cette esquisse de typologie est élaborée sur la base de l'inventaire et de l'analyse des usages de la SEE par les acteurs qui y sont associés. En effet, nous avons montré que les acteurs peuvent se saisir de la SEE pour prendre position, pour chercher des ressources de légitimité dans un champ donné, pour influencer le contenu du prescrit européen, pour chercher à faire évoluer les représentations dans leur espace régional, national ou sectoriel, pour transformer les politiques ou s'y opposer ou encore pour légitimer des options ou des réformes.

Ces stratégies ne sont évidemment pas mutuellement exclusives et évoluent au cours du temps. A cet égard également, la prise en compte de la dimension temporelle est une clé de la compréhension de l'influence de la SEE (Conter, 2013).

**Tableau 43. Stratégies d'acteurs associés à la SEE**

Type de stratégie	Finalités	Acteurs
Positionnement	Affirmer publiquement une opinion à l'égard d'une proposition de la SEE	Politiques, syndicats
Existence, affirmation	Utilisation des procédures de la SEE pour affirmer son existence ou ses compétences dans le domaine de la politique de l'emploi ; positionnement comme acteur actif au niveau international.	Gouvernements, interlocuteurs sociaux
Influence de la politique européenne	Travail politique de transformation ou d'influence du contenu ou de la méthode de la SEE	Politiques, administratifs, interlocuteurs sociaux
Persuasion (évolution des représentations)	Appui sur la SEE pour faire évoluer les représentations, au niveau national ou régional, sur l'orientation des politiques de l'emploi le fonctionnement du marché du travail, le rôle des acteurs individuels ou collectifs et ce, dans un sens convergent ou divergent aux orientations de la SEE.	Politiques, administratifs, interlocuteurs sociaux, opérateurs privés
Influence et transformation des politiques nationales	Appui sur la SEE (discours, procédures, indicateurs, pratiques) pour transformer des dispositifs ou institutions au niveau national ou régional, et ce, dans un sens convergent ou divergent aux orientations de la SEE.	Politiques, administratifs, interlocuteurs sociaux, opérateurs privés
Légitimation	Conférer de la valeur et justifier de la pertinence de propositions politiques ou de réformes adoptées.	Politiques, administratifs, interlocuteurs sociaux
Résistance aux réformes	Mobiliser des acteurs pour limiter, ralentir ou empêcher les réformes prônées dans le cadre de la SEE	Politiques, syndicats

## CONCLUSION : LA SEE MODIFIE LES ÉQUILIBRES ENTRE ACTEURS

La force et l'influence des acteurs socio-politiques d'un pays ou d'une région sont le résultat de multiples facteurs (résultats électoraux, affiliation, contexte économique, institutions,...). La SEE n'est qu'un des éléments susceptibles d'affecter les équilibres de forces entre acteurs mais son influence est déterminante pour deux raisons. D'une part, le fonctionnement de la SEE pèse sur les agendas politiques nationaux (cf. *supra*) et, d'autre part, les discours et les recommandations produits dans le cadre de la SEE légitiment ou délégitiment des discours ou pratiques politiques internes (voir les exemples de l'activation des chômeurs et des prépensions).

Ce qui s'observe dans la conduite des politiques gouvernementales est également vrai dans le domaine de la concertation sociale où l'intégration européenne *« produit bel et bien une reconfiguration du cadre de négociation qui est ouvert aux interlocuteurs sociaux en Belgique : contraintes nouvelles, marges de manœuvre réduites par l'environnement économique et politique européen, influence de formes de régulations européennes (...) »* (Léonard, 2010 : 403).

On assiste en effet à une convergence grandissante des discours et intérêts de l'Union européenne, d'une part, et des organisations patronales ainsi que des partis politiques libéraux, d'autre part. Alors qu'au cours de ses premières années, la SEE constituait une opportunité de légitimation de revendications d'organisations syndicales ou politiques de gauche, aujourd'hui, la plupart des priorités de la SEE (activation, modération salariale, flexibilité) recouvre l'agenda des organisations patronales qui ne manquent pas d'utiliser le prescrit européen dans leurs argumentaires.

*« A vrai dire pour nous, dans la plupart des cas, les demandes européennes correspondent à ce que l'on propose nous-mêmes. Nous ne sommes pas demandeurs d'en discuter davantage. Cela semble logique, mais je sais que du côté syndical, ils trouvent que les partenaires sociaux sont trop peu consultés dans le processus ».*

Entretien, directeur, fédération patronale, juin 2013.

Les thématiques convergentes entre patronat et discours européens sont nombreuses. On peut, à titre d'exemple citer deux dossiers au cœur de l'actualité sociale : celui du vieillissement actif et celui de l'harmonisation des statuts ouvrier et employé. La question des fins de carrières est au cœur du débat politique depuis le début des années 2000 ; le gouvernement inscrit sa politique en la matière dans l'orientation de la stratégie européenne pour l'emploi : « *les lignes directrices en matière de politique de l'emploi définies par l'Union européenne confortent la position patronale. Le gouvernement belge les appuie. Les cahiers de revendications syndicaux témoignaient cependant de l'attachement des travailleurs aux systèmes de prépension* » (Arcq, 2001 : 36). Dans le débat récent sur l'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé, les organisations patronales peuvent également s'appuyer sur le discours européen sur la flexicurité pour soutenir leurs propositions (cf. *supra*).

Mais les recommandations européennes vont aujourd'hui plus loin encore. Elles portent sur des objets comme l'indexation des salaires, l'âge légal du départ à la retraite ou la dégressivité des allocations de chômage qui constituaient des tabous du débat politique mais que des acteurs sociaux ou politiques parviennent aujourd'hui à remettre en cause.

Dans le champ politique, les partis classés à gauche, enthousiastes à l'origine et fiers d'avoir inscrit la qualité de l'emploi au fronton de la SEE, en sont aujourd'hui réduits à minimiser la pertinence des recommandations européennes, à faire enregistrer par le Conseil des réserves sur le contenu des recommandations et à « *dénoncer la volonté obsessionnelle de la droite européenne d'affaiblir notre modèle social* »<sup>310</sup>.

La pression externe exercée sur les mécanismes de décision est une ressource de légitimité qui est mobilisée, aujourd'hui plus qu'hier, de façon inégale par les acteurs politiques et les acteurs de la concertation<sup>311</sup>. De la sorte, la SEE apparaît comme l'un des éléments de la transformation des rapports de force entre acteurs dans le contexte national et régional.

---

<sup>310</sup> Communiqué de presse du PS, 6 juin 2011.

<sup>311</sup> La RTBF résumait ceci en un titre : « Recommandations européennes : la FEB applaudit, le PS se cabre » (RTBF Info, 30 mai 2012).



## **Chapitre 7 :**

# ***Politiques et institutions entre inertie et changements substantiels***

### **INTRODUCTION**

Durant environ quinze ans, la stratégie européenne pour l'emploi a permis la production de discours (cf. chapitres 3 et 5) ; elle a été concrétisée à travers de nombreux exercices politico-administratifs (chapitre 5) et a impliqué des acteurs dans des procédures formelles et informelles (chapitres 4 à 6). Enfin, elle a permis au Conseil d'adresser des recommandations aux États et a été un objet autant qu'un moyen de socialisation des acteurs (cf. chapitre 6).

Nous avons identifié dans les chapitres précédents des effets significatifs de cette stratégie en Belgique et en particulier en Wallonie : des transformations procédurales, une socialisation politique des acteurs de la politique de l'emploi, des influences sur leurs discours, des usages du prescrit européen par les acteurs dans les revendications, les débats ou les négociations et, enfin des transformations des équilibres entre acteurs.

Il reste à nous interroger sur les transformations substantielles des politiques publiques que l'on peut associer à cette SEE. Rappelons que l'on considère que des réformes politiques peuvent être associées à la SEE en raison de la pression exercée par l'UE et des convergences de référentiels et d'objectifs, mais qu'à la suite de Barbier (2004a,b), on se refuse d'évoquer un « impact de la SEE » qui impliquerait un lien de causalité exclusif. Ainsi, un changement de politique publique sera associé à la SEE si, et seulement si, le discours SEE comporte une critique des institutions ou des politiques, des acteurs mobilisent les opportunités



ou ressources offertes par la SEE (en termes d'espaces d'expression, d'argumentaires, d'indicateurs), le débat et l'agenda politiques sont affectés par la SEE, une pression adaptative est exercée dans le cadre de la SEE sur l'État ou la région, et enfin si ces changements sont valorisés par les autorités publiques comme des résultats de la SEE (dans le cadre des PNR, des *peer reviews*, par exemple).

Les domaines de politique publique couverts par la SEE sont larges, en particulier au cours des premières années, à tel point que l'image de l'auberge espagnole a parfois été associée à celle-ci (Husson, 2003a). Nous avons choisi de concentrer notre analyse sur quatre domaines (l'indemnisation du chômage et l'activation, la formation professionnelle, les fins de carrière, et la formation des salaires) en raison de leur importance et des spécificités belges et wallonnes en ces matières, de l'importance de la pression européenne à travers les recommandations, mais également parce que ces domaines se caractérisent par des rythmes de changement différents, des résistances d'ampleur variables et relèvent de niveaux de compétence différents (fédéral, régional ou partagé).

Pour ces quatre domaines, nous présentons successivement les caractéristiques initiales des politiques, la critique européenne (*misfit*) et nous réalisons un inventaire des principales réformes entreprises au cours des 15 dernières années.

Les éléments de pression et les fenêtres d'opportunité associés à la SEE ne suffisent pas toujours à créer du changement. Des résistances, l'action d'acteurs veto ou des héritages de compromis et d'arrangements institutionnels passés maintiennent certaines politiques ou institutions dans un chemin de dépendance qui rendrait coûteux le changement. L'inventaire de ces points d'inertie et des dispositifs peu ou pas affectés par la SEE malgré leur inadéquation à celle-ci nous permettra de nuancer le constat relatif au degré d'influence de la SEE.

C'est donc bien à travers la mise en débat et le conflit entre acteurs et dans un contexte particulier que peut se saisir l'influence de la SEE. Pour Bruno *et al.* (2010 : 103-104), « *on aurait certainement tort de croire que nous n'avons affaire qu'à une simple 'application pratique' à l'échelle nationale d'une décision prise à Bruxelles. Les différents gouvernements des États membres doivent composer avec*

*les réalités institutionnelles et les traditions politiques et culturelles nationales, tout comme ils sont contraints de mobiliser des groupes directement intéressés à la restructuration institutionnelle. En réalité, les stratégies nationales doivent se déployer sur deux registres : une européanisation du contenu et une nationalisation des apparences. Il leur faut à la fois se référer à la logique de convergence européenne et assurer une certaine continuité avec les formes d'élaboration des politiques antérieures ».*

Ces différents éléments d'observation et d'analyse nous permettent *in fine* de caractériser les changements associés à la SEE en mobilisant le cadre théorique présenté en première partie. Nous distinguons d'abord les rythmes de changements (amorcés ou non avant la SEE, continus ou associant périodes d'inertie et de rupture), la direction du changement (cohérents ou en retrait par rapport aux orientations européennes). La distinction des objets des changements (principes généraux, instruments, ajustements des instruments) nous permet également d'en qualifier l'ampleur. En termes de matériau empirique, ce chapitre mobilise davantage l'analyse documentaire que les entretiens<sup>312</sup>.

## **1. LES RÉFORMES DE L'ACCOMPAGNEMENT ET DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE**

### ***1.1. Caractéristiques initiales***

Depuis ses origines<sup>313</sup>, l'assurance chômage a connu de nombreuses réformes. Il s'agit le plus souvent de réformes (de premier ordre, selon la typologie de Hall), qui portent sur le taux de remplacement ou le plafond de l'indemnisation. Néanmoins, on observe, à partir du début des années 1990 quelques évolutions de la réglementation qui répondent au principe d'activation des chômeurs et affectent les principes généraux de l'assurance.

---

<sup>312</sup> Les acteurs interviewés renvoient souvent, lorsqu'ils sont interrogés sur des dispositifs particuliers, aux textes des décisions pour une information complète.

<sup>313</sup> Arrêté-Loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs.

La SEE a permis d'accélérer le rythme de ces réformes, de les généraliser, de leur donner un sens et parfois d'élaborer des consensus internes sur le sujet, en n'affectant toutefois que graduellement les institutions et principes généraux de la politique d'indemnisation du chômage.

#### *1.1.1. L'équilibre entre droit et devoirs*

Le système belge d'indemnisation et de réglementation du chômage est basé sur une logique assurantielle. Il repose sur le principe d'équilibre entre droits et responsabilités (Palsterman, 2003) : le chômeur doit être involontairement privé de travail, être disponible pour l'emploi et ne peut refuser une proposition d'emploi convenable. Le refus d'une formation professionnelle est assimilé à un refus d'emploi depuis 1961.

Les services d'accompagnement et de contrôle sont organiquement séparés en 1978, en réponse notamment à une demande des organisations syndicales (Faniel, 2005). En effet, « *on ne voulait plus que les services de placement soient chargés du contrôle systématique de la disponibilité pour le marché de l'emploi, au risque de polluer la relation de service vis-à-vis des demandeurs d'emploi et des entreprises* » (Palsterman 2003 : 20). La création, en 1989, des organismes régionaux de placement, dont le FOREM, institutionnalise cette séparation des rôles.

#### *1.1.2. Proportionnalité des allocations octroyées sur la base des prestations de travail*

Les allocations de chômage sont accordées sur la base de prestation de travail ou sur la base des études accomplies. Elles sont dans la plupart des cas versées par l'intermédiaire des organisations syndicales (système de Gent)<sup>314</sup> et sont généralement proportionnelles au dernier salaire perçu (avec plafonnement).

---

<sup>314</sup> Aujourd'hui, environ 15 % des chômeurs s'adressent à une caisse auxiliaire (publique) pour le paiement des allocations. Les organisations syndicales constituent les principaux organismes payeurs.

Au fil du temps, les conditions d'admissibilité et les critères pris en compte pour l'établissement du montant de l'indemnité (les niveaux de fixation de l'instrument) ont évolué<sup>315</sup>. La notion de « cohabitant » est notamment introduite dans la législation en 1980 (cf. *supra*), et la durée d'indemnisation est conçue en trois périodes<sup>316</sup>. Le tableau suivant présente le montant des allocations de chômage en Belgique en 2008<sup>317</sup>, soit à la veille de deux réformes qui, sous l'influence notamment des recommandations européennes, ont accentué la dégressivité des allocations.

**Tableau 44. Montants d'indemnisation bruts du chômage en Belgique (2008)**

	Chef de ménage	Isolé	Cohabitant
<i>Admission sur base de prestations de travail (12 mois sur 18 mais variable selon l'âge)</i>			
1 <sup>ère</sup> période (1 an)	60 % salaire perdu (min 988 ; max 1.144 €)	60 % salaire perdu (min 830 ; max 1.144 €)	58 % salaire perdu (min 622 ; max 1.106 €)
2 <sup>ème</sup> période*	<i>Idem</i>	53 % salaire perdu (min 830 ; max 1.110 €)	40 % salaire perdu (min 622 ; max 763 €)
3 <sup>ème</sup> période	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	Forfait : 438 €
<i>Admission sur base des études (allocation d'attente) après un stage de 5 à 10 mois selon l'âge</i>			
- 18 ans	963 €	274 €	235 €
18 – 21 ans	963 €	430 €	374 €
+ 21 ans	963 €	712 €	374 €

Source : Faniel (2008)

\* trois mois complétés d'une période liée à la durée d'occupation

<sup>315</sup> En 1999, l'allocation des isolés à partir de la deuxième année de chômage passe de 40 à 43 % du salaire perdu. Elle passe à 45 % en 2000 et à 50 % l'année suivante. Le taux cohabitant passe en 2002 de 35 à 40 % au cours de la deuxième année de chômage.

<sup>316</sup> Celle-ci rompt, pour ce qui concerne les cohabitants, avec la logique assurantielle et conduit à ne plus accorder qu'une indemnisation forfaitaire sans lien avec le salaire précédemment perçu.

<sup>317</sup> Ce tableau et les éléments décrits ci-dessus permettent de nuancer l'image, souvent décriée, de « système généreux d'allocations non limitées dans le temps ». D'une part, les allocations de chômage ne sont pas octroyées de façon inconditionnelle (une condition de recherche active d'emploi est explicitement introduite en 1993 ; cf. *infra*). D'autre part, dans plusieurs cas (selon la situation familiale, le niveau de l'ancien salaire et la durée du chômage), le montant de l'allocation de chômage est inférieur au seuil de pauvreté<sup>317</sup>. Il convient de noter par ailleurs que les allocations de chômage n'ont pas suivi l'évolution des salaires. Faniel (2008) relève ainsi qu'alors qu'en 1980 l'allocation de chômage moyenne correspondait à 41,6 % du salaire brut moyen du secteur privé, ce taux de remplacement tombe à 27,7 % en 2004.

### *1.1.3. Absence de fin de droits*

Les prestations de l'assurance chômage ne sont pas limitées dans le temps. Cette absence de fin de droits aux allocations a souvent été présentée comme une exception belge, tout comme l'accès aux allocations de chômage des jeunes sortant de l'école.

Une exception à l'absence de fin de droits est juridiquement introduite en 1991 par un arrêté qui systématise les critères d'exclusion pour chômage anormalement long. Celui-ci s'articule à l'introduction dans la législation du statut familial. Le dispositif d'exclusion des chômeurs connu sous le nom d' « article 80 »<sup>318</sup> prévoit que les chômeurs cohabitants dont la durée de chômage est 1,5 fois supérieure à la moyenne régionale, tenant compte de l'âge, du sexe et du niveau de qualification, *peuvent* être exclus du chômage<sup>319</sup>, pour autant que le revenu du ménage soit supérieur à un seuil déterminé<sup>320</sup>.

Il faut noter qu'un demandeur d'emploi qui fait la preuve de démarches soutenues de formation ou de recherche d'emploi peut échapper à la sanction. Dans la pratique, plus de 70 % des exclusions au titre de l'article 80 concernent des femmes.

### *1.1.4. Premiers jalons de l'activation*

Dès les années 1990, et donc avant la publication des lignes directrices pour l'emploi, le système d'indemnisation du chômage connaît des évolutions qui vont dans le sens du renforcement de l'activation et de la contrainte et qui sont cohérentes avec les discours européens du moment (Livre blanc, Brussels action

---

<sup>318</sup> AR du 25 novembre 1991.

<sup>319</sup> Ce seuil varie entre 2 et 8 années. A titre d'exemple, il était à Liège de 33 à 57 mois de chômage pour les hommes et de 57 à 89 mois pour les femmes et, à Bruxelles, de 33 à 56 mois pour les hommes et de 47 à 77 mois pour les femmes. Ne sont toutefois pas concernés par cette mesure, les chômeurs de plus de 50 ans, ceux qui peuvent justifier de 20 ans de travail salarié et ceux qui ont réalisé 180 heures de travail dans une agence locale pour l'emploi au cours des 6 derniers mois.

<sup>320</sup> En 2004, date à laquelle ce dispositif est progressivement supprimé au profit d'un nouveau plan d'accompagnement, ce seuil s'élève pour le ménage à environ 17.500 € augmentés de 700 € par enfant à charge.

plan, Conclusions du sommet d'Essen). C'est également à partir de ce moment que les régions, qui ont acquis les compétences en matière d'emploi en 1989, développent des dispositifs d'accompagnement systématisé des demandeurs d'emploi.

Un premier dispositif considéré comme précurseur de l'État social actif et des logiques d'activation est celui des Agences locales pour l'emploi (ALE), créé en 1987. Il permet aux demandeurs d'emploi d'exécuter, à concurrence de 45 heures par mois au maximum, des travaux de jardinage ou de bricolage pour des particuliers ou d'autres services pour des collectivités. Le chômeur reçoit pour ce faire une rémunération (4,10 € par heure prestée) qui peut être cumulée à l'allocation de chômage<sup>321</sup>. Les ALE sont gérées par les autorités communales et des représentants des interlocuteurs sociaux.

Ce dispositif, qui fonctionnait initialement sur une base volontaire, prend un caractère contraignant en 1994 lorsque la Loi impose à toutes les communes de créer une ALE et d'y inscrire d'office les chômeurs de longue durée. De plus, selon l'arrêté relatif aux ALE, « *le chômeur inscrit d'office (...) est tenu d'accepter l'activité convenable qui lui est attribuée* » (AR 25.11.1991, art 79 §5). Cependant, le nombre de candidats à ce type d'activité étant supérieur à la demande, « *il convient de relativiser le caractère obligatoire de la mise au travail car les agences ne collaborent sur le terrain qu'avec des personnes qui ont marqué leur accord* » (Conter, Zachary, 2002 : 786). Cette étape est cependant symbolique car elle consacre une obligation légale d'acceptation, par le demandeur d'emploi, d'une forme de travail que l'on ne peut assimiler à un emploi.

Une autre étape significative du tournant de l'activation est le premier accord de coopération entre État et régions qui, en 1992, porte création du « plan d'accompagnement des chômeurs » (PAC). Celui-ci prévoit la convocation par les services régionaux de l'emploi de chômeurs appartenant à certains groupes cibles. L'objectif de ce plan est de prévenir l'enlisement dans le chômage de longue durée. En effet, des entretiens collectifs et individuels portant sur la réinsertion des chômeurs sont organisés pour les chômeurs de moins de 46 ans entrant dans leur

---

<sup>321</sup> Au total, le demandeur d'emploi peut percevoir un revenu complémentaire de 186 € par mois.

dixième mois de chômage. A l'issue de celui-ci, soit le chômeur est encouragé à poursuivre ses efforts de recherche d'emploi, soit une offre de service lui est proposée, comprenant par exemple une formation ou une aide à la recherche d'emploi. A partir de 1995, ce plan est limité aux chômeurs qui n'ont pas de diplôme supérieur aux études secondaires inférieures (Cockx *et al.*, 2007). Dans la foulée de cet accord de coopération, les sanctions possibles (nombre de semaines d'exclusion) sont alourdies et un nouveau motif de sanction est introduit dans la réglementation, celui du refus ou d'abandon d'un plan d'accompagnement.

Il s'agit là d'une première rupture avec les principes de l'assurance chômage dans la mesure où, jusque-là, *« le système repose sur le principe que le chômeur est présumé en chômage involontaire, à moins qu'il ne commette un manquement objectif (refus ou abandon d'emploi, etc.) »* (Palsterman, 2003 : 15).

Dans la pratique cependant, le nombre de sanctions pour refus d'emploi ou de formation reste faible au cours de la décennie 1990, en particulier en Wallonie (cf. *infra*) : *« on ne pouvait qu'être frappé par l'énorme disproportion entre les sanctions prononcées pour manquement administratif et le nombre très faible de sanctions basées sur le caractère volontaire de l'entrée dans le chômage (refus d'emploi, de formation, de PAC ; indisponibilité pour le marché de l'emploi) »* (Palsterman, 2003 : 27). En effet, en vertu de l'accord de coopération, l'ONEM ne peut sanctionner que sur la base des informations transmises par les organismes régionaux et il s'avère que *« ceux-ci se considèrent légitimement comme des services d'aide aux entreprises et aux demandeurs d'emploi et non comme des organismes de contrôle »* (*Idem*).

Au final, observe donc au cours des années précédant la SEE une série de réformes de l'assurance chômage. Une partie de celles-ci va dans le sens de l'activation, alors que d'autres visent à en atténuer les effets (limitation des groupes cibles, non application des obligations des ALE). Comme le conclut Palsterman (2003 : 26), *« il serait erroné de suggérer que [cette] succession de mesures (...) obéissait à une logique univoque, préétablie et assumée »*. La perspective est différente à partir de la fin des années 1990.

## 1.2. *Pression européenne*

Les recommandations adressées à la Belgique comportent de façon constante un message sur l'activation ou l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Cependant, le texte des recommandations évolue dans le temps et devient progressivement plus prescriptif. On peut distinguer quatre étapes dans les recommandations annuelles successives.

Dans un premier temps, comme nous l'avons vu au chapitre 4, les recommandations portent sur un glissement des dépenses passives vers les dépenses actives et le respect des lignes directrices qui prévoient d'offrir aux demandeurs d'emploi des mesures actives efficaces avant six ou douze mois de chômage. L'objectif est rencontré en ce qui concerne les jeunes grâce à deux accords de coopération entre l'État fédéral et les régions qui instituent un parcours d'insertion (cf. *infra*).

Cependant, le dispositif est jugé trop peu efficace par les fonctionnaires de la Commission qui préparent les recommandations aux États membres. Ainsi, dans un deuxième temps, la première des recommandations adressées à la Belgique, quatre années durant, porte sur le renforcement des mesures préventives d'activation : en 2000, le Conseil recommande à la Belgique « *de renforcer les politiques préventives en prenant des mesures précoces axées sur les besoins individuels afin d'endiguer l'entrée dans le chômage de longue durée. La Belgique devrait se conformer pleinement aux lignes directrices 1 et 2 et proposer des mesures efficaces d'insertion professionnelle aux jeunes chômeurs et aux adultes avant qu'ils n'atteignent respectivement six ou douze mois de chômage* »<sup>322</sup>. L'année suivante, le Conseil recommande d' « *intensifier ses efforts en vue de mettre en œuvre la nouvelle approche personnalisée prévue* ». En 2002, le texte des recommandations souligne qu' « *à l'analyse, il apparaît que davantage d'efforts sont nécessaires pour répondre aux lignes directrices (...). La Belgique est donc invitée à réduire le flux d'entrée dans le chômage de longue durée en adoptant des*

---

<sup>322</sup> Les références des recommandations du Conseil citées dans cette section sont présentes dans la bibliographie. Voir Commission européenne (diverses années).



*mesures résolues pour mettre en place un système adéquat d'intervention précoce en faveur des chômeurs adultes ; examiner les résultats de la nouvelle approche individualisée pour tous les jeunes chômeurs ».* En 2003, le texte des recommandations indique qu'« *une stratégie préventive adéquate n'est pas encore proposée à tous les demandeurs d'emploi* » et prescrit de « *renforcer les mesures visant à réduire les flux d'entrée dans le chômage de longue durée en veillant à ce que l'approche préventive s'adresse à un plus grand nombre d'adultes au chômage* ».

Au cours des années suivantes, et ce, jusqu'en 2010, des recommandations européennes portent encore sur le chômage et les politiques actives mais n'abordent plus la question du suivi individualisé en raison de l'adoption du plan d'activation du comportement de recherche d'emploi en 2004 (cf. *infra*). Elles portent surtout sur la mobilité interrégionale des chômeurs ou, de façon plus générale, sur l'augmentation de la participation au marché du travail.

Dans un quatrième temps, l'objet des recommandations en matière de chômage devient la durée et le montant de l'indemnisation. Les autorités européennes qui avaient déjà suggéré, dans différents rapports, de réduire et de limiter dans le temps les allocations de chômage, introduisent ce principe dans les recommandations adressées dans le cadre du semestre européen.

Au cours de l'été 2011, la recommandation européenne adressée à la Belgique prescrit en effet de « *renforcer la participation au marché du travail (...) en mettant en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité* ».

Les recommandations européennes incitent donc à dépasser la simple adaptation des instruments (ou changements de premier ordre mis en œuvre dans le cadre des réformes précédentes : fréquence des contrôles et limites d'âge) mais portent sur un changement plus radical des finalités de l'instrument.

### **1.3. Les transformations associées à la SEE**

Les réformes des politiques de l'emploi et du chômage connaissent un rythme soutenu et sont d'une grande ampleur à partir du tournant du millénaire sous l'influence de la SEE. Comme l'indiquent Vanhercke *et al.* (2011 : 56), « *le benchmarking de la SEE a servi de référence pour poser un diagnostic sur le marché du travail belge. Il y avait un engagement explicite pour utiliser les lignes directrices européennes pour la réforme du marché de l'emploi* ». Les réformes qui se succèdent à partir de 1999 renforcent l'orientation préventive des politiques et s'inscrivent dans l'objectif de renforcement de l'employabilité individuelle, conformément au prescrit européen.

Pour la Commission européenne (1998 : 63), « *l'orientation vers une politique plus active, déjà amorcée avant le [premier] PAN, a été renforcée par la mise en œuvre de la stratégie de Luxembourg* ». L'influence européenne se marque aussi lors de certains moments clés, en 2004 et en 2012, avec la remise en cause de certaines caractéristiques essentielles du système d'indemnisation du chômage. Les réformes ont été réalisées par tantôt par le gouvernement fédéral, tantôt par le gouvernement régional ou encore de façon concertée entre ceux-ci.

#### **1.3.1. Extension du Plan d'accompagnement des chômeurs**

L'accompagnement des chômeurs est dans un premier temps renforcé par deux accords de coopération entre l'État et les entités fédérées en 1999 et 2000. Il s'agit d'abord de s'adresser en priorité aux jeunes de moins de 26 ans dès le sixième mois de chômage. Ce critère est la transposition de la première des lignes directrices pour l'emploi. Les actions à privilégier sont la formation et les modules de recherche active d'emploi. En 2000, le plan est rebaptisé « parcours d'insertion » (en référence au prescrit du FSE) et doit, dans l'idéal, conduire à la convention de premier emploi (dispositif de mise à l'emploi des jeunes assorti d'importantes réductions de cotisations sociales). Le public cible est élargi aux jeunes peu qualifiés sortis de l'école depuis moins de trois mois ; il peut aussi être

élargi par les régions aux moins de 30 ans. L'intervention est donc plus précoce que ne le recommandent les lignes directrices.

La mise en œuvre concrète des plans d'accompagnement successifs relève principalement de la responsabilité des régions<sup>323</sup>. L'ONEM intervient en dernier recours lorsqu'un demandeur d'emploi refuse de collaborer. La Région wallonne crée en 1997 un dispositif qui porte également le nom de « parcours d'insertion » (Lohest, Van Haeperen, 2001). Celui-ci a pour objectif de coordonner l'offre de formation de différents acteurs, associatifs et publics, s'adressant de façon individualisée aux demandeurs d'emploi (cf. *infra*). Il concrétise également l'accord de coopération. En 2000, le FOREM déploie un « Plan Jeunes plus » qui prévoit la convocation des jeunes dès l'entrée dans le chômage. Initialement adressé aux peu qualifiés, il est étendu à l'ensemble des jeunes dès 2001 et porte plus tard le nom de « Job tonic » (cf. *infra*).

Ainsi, trois ans à peine après le lancement de la SEE, la Wallonie dispose d'un dispositif de convocation et d'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, assorti d'un volet fédéral de sanction en cas de non-respect des exigences, qui correspond aux lignes directrices européennes mais que les recommandations poussent à renforcer.

La pression adaptative de l'Union européenne sert aux acteurs qui, dans les débats intérieurs, plaident pour un renforcement du contrôle et de l'accompagnement des chômeurs (cf. chapitre 6). Ainsi, l'ensemble des fédérations patronales de Belgique (organisations représentant les grandes entreprises et les classes moyennes au niveau fédéral et dans les régions) mobilise cet argumentaire pour exiger un contrôle accru du chômage : *« les employeurs constatent que le (contrôle de) la disponibilité des chômeurs laisse à désirer. La légitimité du système, tout comme les objectifs européens en matière d'augmentation sensible du taux d'emploi de la population active, nécessite que les personnes qui perçoivent des allocations soient également disponibles sur le marché du travail. Dans un système d'allocations illimitées dans le temps, il convient dès lors de prévoir un contrôle*

---

<sup>323</sup> La dimension régionale de l'accompagnement est analysée plus en profondeur dans la section 1.3.6..

*effectif de la volonté de travailler et de la disponibilité* » (FEB-UWE-VEV-UEB, 2003).

Durant cette période, les enjeux dits communautaires (en référence aux conflits entre les communautés du pays) ne sont pas absents des débats nationaux en matière de protection sociale<sup>324</sup>. Dans ce contexte, le nombre de dossiers transmis par les régions à l'ONEM est devenu, pour celles-ci, à la fois un indicateur d'activation et de loyauté fédérale (une région qui transmet des informations sur ses chômeurs « non coopératifs » n'abuse pas de la solidarité des autres). Or, au début des années 2000, le taux de transmission était environ 13 fois plus élevé en Flandre qu'en Wallonie et les sanctions de demandeurs d'emploi y étaient 20 fois plus fréquentes (voir tableau suivant).

**Tableau 45. Transmissions d'informations et sanctions de demandeurs d'emploi en 2003**

Entité	Nbr moyen de DE	Nbr de transmissions des régions	Nbr de sanctions	Transmissions en % des DE	Sanctions en % des DE
Flandre	207.846	6.736	3.449	3.24	1.66
Wallonie	246.076	596	186	0.24	0.08
Bruxelles	84.259	3.158	544	3.75	0.65
<i>Belgique</i>	<i>538.141</i>	<i>10.490</i>	<i>4.179</i>	<i>1.95</i>	<i>0.78</i>

Source : SPF Emploi (2008)

Ces éléments sont largement débattus mais un consensus est difficile à établir autour d'un renforcement du contrôle. Des sensibilités différentes s'expriment sur le sujet, en ce compris entre partis de la même « famille politique » (socialistes flamands et francophones, principalement). De même, au sein des structures interprofessionnelles fédérales des organisations syndicales, les prises de position s'avèrent difficiles.

<sup>324</sup> En particulier, la sécurité sociale fait l'objet de toutes les attentions ; des transferts Nord-Sud sont souvent évoqués par plusieurs partis flamands. En matière de chômage, par exemple, les écarts de taux évoquent un nombre plus important de cotisants en Flandre et de bénéficiaires en Wallonie. L'image est à nuancer dans la mesure où le montant moyen des allocations est plus élevé en Flandre.

### 1.3.2. Activation du comportement de recherche active d'emploi (2004)

Une nouvelle étape est franchie au lendemain des élections fédérales de 2003. Le Gouvernement Verhoofstadt II, qui associe les partis libéraux et socialistes, prévoit dans sa déclaration fondatrice de remplacer « l'article 80 » par un système généralisé et intensif d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi. Il s'inscrit ainsi dans la perspective des recommandations européennes et concrétise les principes de l'État social actif proclamés par le gouvernement précédent<sup>325</sup>.

Le gouvernement convoque les interlocuteurs sociaux et les régions dans le cadre d'une « Conférence pour l'emploi » afin de préciser les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du gouvernement, et notamment les 200.000 nouveaux emplois à créer pour augmenter le taux d'emploi. Les travaux de la Conférence nationale pour l'emploi 2003 sont introduits par un rapport du vice-président du Conseil supérieur de l'emploi intitulé « *Mobilisation générale pour l'emploi. Rattraper notre retard sur l'Europe* » qui s'appuie sur les lignes directrices et sur les indicateurs de la SEE pour établir un diagnostic de la situation belge<sup>326</sup>. Il traite en particulier de l'accompagnement des chômeurs. Cette conférence tripartite ne conduit pas à un consensus. Les syndicats la considèrent comme une consultation préalable et non une véritable négociation. Aucun document n'est approuvé et le pouvoir exécutif prend seul les décisions.

Une concertation est alors établie avec les seules régions afin d'assurer une articulation entre un volet accompagnement et un volet contrôle des chômeurs. Un accord de coopération entre l'État fédéral et les régions, adopté le 30 avril 2004,

---

<sup>325</sup> L'accord de gouvernement indique ainsi qu'« afin d'activer les demandeurs d'emploi de longue durée et de mieux les préparer aux demandes du marché du travail, ce qui subsistait du contrôle du chômage sera supprimé. Avec les régions, une médiation de travail plus active et un accompagnement plus personnel seront élaborées (...). L'engagement et la disponibilité des demandeurs d'emploi à l'égard du marché du travail seront suivis intensément par l'ONEM » (accord de gouvernement du 10 juillet 2003, p. 5).

<sup>326</sup> L'analyse socio-économique introductive porte « sur la position relative de la Belgique en termes de taux d'emploi (...) au regard non seulement de nos partenaires européens mais aussi des objectifs définis dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi » (Conférence nationale pour l'emploi, 2003).

prévoit que les régions mettront tout en œuvre pour offrir un accompagnement aux chômeurs, lié à l'obligation d'y participer activement. Il vise à concrétiser le principe selon lequel le droit aux allocations est lié à l'obligation de chercher du travail et de participer à toute action qui peut renforcer ou améliorer la position du demandeur d'emploi sur le marché du travail. L'accord organise une collaboration structurelle entre les services publics régionaux de l'emploi et l'Office national de l'emploi. Les premiers transmettront les données utiles au contrôle réalisé par le second. Le plan correspond dans ses principes et dans son organisation à la demande des organisations patronales<sup>327</sup>.

Le système repose sur une procédure en plusieurs étapes. Les demandeurs d'emploi reçoivent d'abord un avertissement écrit leur annonçant leur convocation prochaine et décrivant leurs obligations. Un premier entretien de contrôle est ensuite réalisé (selon un calendrier dépendant essentiellement de l'âge des personnes concernées) sur la base des éléments transmis par le SPE régional et des autres éléments apportés par le demandeur d'emploi. En cas d'efforts estimés insuffisants (évaluation négative), un contrat est proposé. Celui-ci définit des obligations (contacter le SPE, s'inscrire dans une agence d'intérim, suivre une formation, chercher activement un emploi). L'exécution de ce contrat est appréciée lors d'un nouvel entretien. En cas de non-respect de celui-ci, une suspension temporaire des allocations de chômage est décidée. Si, à l'issue d'un nouvel entretien, l'évaluation reste négative, l'exclusion définitive du droit aux allocations peut être prononcée.

Le dispositif de contrôle s'accompagne de possibilités de recours et de modalités d'encadrement. Le demandeur d'emploi peut se présenter accompagné de la personne de son choix lors du premier entretien et d'un accompagnateur syndical

---

<sup>327</sup> Dans la position commune des organisations patronales du 17 juin 2003, on pouvait lire que ces organisations « envisagent deux voies pour la réalisation d'un contrôle effectif : (1) une meilleure transmission des données détenues par les régions vers l'ONEM fédéral par la conclusion d'un nouvel accord de coopération entre les institutions concernées spécifiquement en ce qui concerne les transmissions ; (2) un rôle accru de l'ONEM dans les contrôles, en lui donnant la compétence de convoquer lui-même les chômeurs pour évaluer leurs efforts dans la recherche d'emploi(...). Ce qui précède implique aussi nécessairement l'introduction d'une obligation de chercher du travail, dont la charge de la preuve incomberait au chômeur ».

ou d'un avocat lors des suivants. Les organisations syndicales sont d'ailleurs financées dans le cadre du plan pour assurer cet accompagnement.

On trouvera dans l'encadré suivant une présentation du plan d'accompagnement extraite de la « feuille info » adressée aux chômeurs. Ce texte témoigne de la complexité du dispositif mais aussi de la difficulté de le présenter de façon pédagogique.

#### **Encadré 17: Document ONEM à destination des chômeurs (extrait)**

##### **« Comment résumer la procédure de suivi en quelques lignes?**

*Les efforts que le chômeur fait pour chercher du travail sont évalués lors d'entretiens individuels avec un agent de l'ONEM (le facilitateur), spécialement recruté et formé pour mener ces entretiens.*

*Le chômeur est invité à un premier entretien avec le facilitateur, après 15 mois de chômage (s'il est âgé de moins de 25 ans) ou après 21 mois de chômage (s'il est âgé de 25 ans ou plus). Ce premier entretien a pour but d'évaluer les efforts que le chômeur a faits pour chercher du travail pendant la période de 12 mois qui précède l'entretien. Les efforts sont évalués en tenant compte de la situation personnelle du chômeur et de la situation du marché de l'emploi. Si ses efforts sont suffisants, un nouvel entretien aura lieu 16 mois plus tard.*

*Si les efforts sont insuffisants ou inadaptés, un plan d'action (prendre contact avec le FOREM ou ACTIRIS, consulter les offres d'emploi, solliciter, ...) est proposé au chômeur pour les 4 mois qui suivent et il lui est demandé de s'engager à mener les actions qui sont attendues de lui. Un deuxième entretien a lieu 4 mois plus tard, pour évaluer si le chômeur a respecté son plan d'action.*

*Si c'est le cas, un nouvel entretien aura lieu 12 mois plus tard. Si le chômeur n'a pas respecté son plan d'action, il encourt une sanction limitée et temporaire (pendant 4 mois maximum): soit une réduction du montant de l'allocation de chômage, soit une suspension du paiement des allocations. En outre, le chômeur doit à nouveau s'engager à mener les actions prévues dans un nouveau plan d'action (plus intensif) qui lui est proposé pour les 4 mois suivants. Le troisième entretien a lieu 4 mois plus tard. Si le chômeur a respecté son deuxième plan d'action, il retrouve le bénéfice de ses allocations complètes et un nouvel entretien aura lieu 12 mois plus tard. Si, au contraire, le chômeur n'a pas respecté son plan d'action, il peut être exclu du bénéfice des allocations. Toutefois, s'il s'agit d'un chômeur qui bénéficie d'allocations de chômage comme chef de ménage ou isolé ou comme cohabitant dont les revenus du ménage sont peu élevés, cette exclusion est précédée d'une période de 6 mois pendant laquelle le chômeur continue à percevoir une allocation réduite.*

*A chaque stade de la procédure, le chômeur peut être accompagné par une personne de son choix (lors du 1er entretien) ou être assisté d'un avocat ou d'un délégué syndical (lors du 2ème et du 3ème entretien).*

*Le chômeur sanctionné peut introduire un recours devant la Commission administrative nationale et devant les tribunaux du travail. »*

Source : ONEM, Feuille info travailleurs T. 83, mise à jour 1.07.2014.



En appui du plan fédéral de contrôle, les services publics régionaux ont étendu et systématisé leur offre d'accompagnement. Ainsi, en principe, tous les demandeurs d'emploi sont systématiquement convoqués par le SPE avant de faire l'objet d'un contrôle. En Région wallonne, les demandeurs d'emploi sont d'abord conviés à une séance collective où leur est présenté le plan d'accompagnement. Ensuite, lors d'un entretien individuel, un parcours d'insertion peut être proposé (cf. *infra*).

Le plan d'accompagnement des chômeurs a été mis en œuvre graduellement (par tranche d'âge : il concernait les moins de 30 ans en 2005, les moins de 40 ans l'année suivante, puis les moins de 50 ans). Malgré des débats importants sur le sujet, le plan ne s'applique pas aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans.

Le dispositif de contrôle et d'activation des chômeurs inspiré par F. Vandenbroucke, ministre fédéral de l'Emploi, est donc de portée plus générale et est plus systématique que le plan d'accompagnement précédent. Les autorités belges ont réussi à convaincre la Commission du respect des lignes directrices en la matière. Nous avons vu (au chapitre 5) que ce travail de conviction n'a pas été aisé. La Commission relève en effet lors d'une rencontre bilatérale que le plan n'est mis en œuvre que par phases successives et que les chômeurs de plus de 50 ans restent immunisés du contrôle.

### *1.3.3. Une réforme « désactivée » (2010)*

Se basant notamment sur une évaluation réalisée par l'ONEM, le gouvernement fédéral souligne en 2010 l'efficacité du dispositif de suivi des chômeurs : « *cette nouvelle procédure a eu d'importants effets positifs (le nombre de chômeurs de longue durée a diminué de 21 % entre 2005 et 2010, le nombre de chômeurs en formation a augmenté de 4 à 11 % selon les régions, etc.)* » (PNR 2011 : 17).

Le gouvernement fédéral adopte alors un projet de réforme qui vise à raccourcir les délais de prise en charge des demandeurs d'emploi dans les programmes d'accompagnement (3 à 6 mois après inscription) et à relever l'âge des demandeurs d'emploi tombant sous la procédure de suivi (passage de 50 à 52 ans). La réforme prévoit aussi un accompagnement adapté et de plus longue durée pour les chômeurs qui, en raison de difficultés spécifiques (les demandeurs d'emploi dits



« éloignés du marché de l'emploi en raison d'une problématique de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique (MMPP) »), ne sont pas immédiatement insérables sur le marché du travail. Une telle disposition doit faire l'objet d'un accord des régions (sur les critères effectifs).

Cette réforme résulte à la fois de la pression continue exercée dans le cadre de la SEE et de demandes intérieures d'augmenter l'intensité du contrôle du chômage. Un consensus semble s'être établi autour de ce projet (qui comporte une intensification du suivi et un assouplissement pour les publics les plus fragilisés). La ministre de l'emploi annonce en effet pouvoir s'appuyer sur un avis unanime des interlocuteurs sociaux au comité de gestion de l'ONEM. Mais en avril 2011, le gouvernement fédéral démissionne avant la fin de la législature à cause d'un différend communautaire<sup>328</sup>. La réforme et les concertations avec les entités fédérées sont suspendues. Néanmoins, le renforcement de l'activation des demandeurs d'emploi, par le raccourcissement des délais avant convocation et par l'extension du public ciblé, notamment pour les plus de 50 ans, reste à l'agenda politique.

#### *1.3.4. Une réforme « réactivée » et amplifiée (2011)*

Fin 2011, le gouvernement Di Rupo, qui s'appuie sur une coalition de partis assez similaire à celle du gouvernement précédent<sup>329</sup>, reprend en l'amplifiant la réforme initiée sous la précédente législature.

Le premier volet de la réforme contient des dispositions nouvelles qui impliquent une révision de l'accord de coopération de 2004 sur le suivi et le contrôle des chômeurs. Le projet gouvernemental prévoit en effet :

- L'augmentation de l'âge maximal pour être concerné par le suivi des chômeurs : celui-ci passe de 50 à 55 ans et à 58 ans à partir de l'année 2016 ;

---

<sup>328</sup> Relatif à l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvoorde.

<sup>329</sup> La coalition rassemble les partis des trois principales familles politiques du pays. Le parti socialiste flamand ne participait pas à la coalition précédente.

- L'extension du suivi et du contrôle aux travailleurs à temps partiel bénéficiant d'une allocation complémentaire de chômage (allocation de garantie de revenu – AGR) ;
- La mise en place par les régions d'un accompagnement pour les chômeurs handicapés ayant un taux d'incapacité de travail compris entre 33 et 66 % et mise en place d'un parcours spécifique pour les dits « chômeurs MMPP » ;
- L'accélération de l'accompagnement par les régions : prise en charge avant le quatrième mois de l'ensemble des jeunes de moins de 25 ans –même s'ils ne bénéficient pas d'allocation- et avant le neuvième mois pour les autres.

Le plan gouvernemental comprend par ailleurs deux autres volets relatifs aux indemnités de chômage qui sont présentées plus loin dans ce chapitre.

#### *1.3.5. Introduction des principes de dégressivité des allocations et fin de droits*

Un autre changement d'ampleur du système d'indemnisation du chômage, que l'on doit rapprocher du quatrième temps des recommandations européennes, concerne le glissement accéléré vers une prestation forfaitaire pour les chômeurs admis sur la base de prestations de travail et l'introduction d'une fin de droits pour les chômeurs admis sur la base d'études ou de prestations de travail réduites. Ces réformes ont été essentiellement introduites en 2010 mais elles s'appuient partiellement sur une étape intermédiaire décidée en 2008.

La dégressivité des allocations de chômage s'inscrit dans la perspective de la flexicurité promue dans le cadre de la SEE, et notamment dans celle de la « modernisation des systèmes de protection sociale ». Le Gouvernement Leterme (2008-2011) n'utilise pas la notion de flexicurité dans son accord de gouvernement, mais fait explicitement référence à ses principes : *« le Gouvernement constate que, dans notre pays, les allocations de chômage sont trop basses au début de la période et que le système incite par contre trop peu à rechercher activement un emploi. Pour cette raison, il veut mettre au point un mécanisme qui, par l'augmentation de l'allocation dans une première période, allège le choc financier pour celui qui se retrouve au chômage mais qui l'incite ainsi également à en sortir le plus rapidement possible, notamment par le*

*renforcement tant de la dégressivité que de la formation et de l'accompagnement, et sans mettre en cause les minima par catégorie » (Accord de gouvernement, 18 mars 2008, p. 5).*

Les principes de flexicurité sont en revanche explicitement mobilisés par le gouvernement fédéral dans le PNR 2008 qui indique que si la Belgique a jusque-là suivi classiquement une trajectoire de « flexisécurité interne », plus d'attention doit être accordée à la « flexisécurité externe ». Il faut pour ce faire développer une *« sécurité sociale au service d'une carrière mixte »*. Dans cette perspective, *« l'assurance-chômage joue aussi son rôle. Outre la fonction d'activation du système de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, la modulation de l'indemnisation est également importante. De courtes périodes de chômage sont souvent inévitables dans le contexte d'une trajectoire d'intégration sur le marché du travail. L'allocation de chômage comporte en effet un potentiel d'activation, raison pour laquelle le gouvernement applique la dégressivité des allocations de chômage. (...) L'objectif est de relever l'allocation dans une première période puis de la rendre dégressive dans une plus forte mesure ensuite, afin d'obtenir ainsi un effet d'activation. Les allocations minimums actuelles seraient toutefois maintenues »* (PNR, 2008, p.102).

Comme mentionné ci-dessus, la dégressivité a été introduite sans pour autant réduire les prestations. En effet, sur proposition des interlocuteurs sociaux, le gouvernement a augmenté le montant des allocations de chômage au cours de la première année de chômage. De la sorte, un principe de dégressivité des allocations a été introduit pour les chômeurs chefs de ménage, et la dégressivité existante a été renforcée pour les autres chômeurs. La modification des plafonds de revenu pris en compte pour le calcul des indemnités a permis l'augmentation de ces dernières. Le plafond a été augmenté de 300 € au cours des six premiers mois et de 150 € au cours des mois suivants<sup>330</sup>.

---

<sup>330</sup> Ainsi, pour un chômeur chef de ménage bénéficiant du montant maximum d'allocation, son indemnité sera augmentée de 180 € au cours de premier semestre et de 90€ le semestre suivant. Dans le même temps, le régime du chômage temporaire est également amélioré par une augmentation du pourcentage appliqué au salaire perdu pour le calcul de l'indemnité (augmentation de 10%).

La réforme repose sur un compromis interne au gouvernement entre les partis qui souhaitent augmenter les prestations sociales en période de crise, et qui ont par ailleurs obtenu l'augmentation des indemnités de chômage temporaire et le bénéfice de celles-ci pour certains intérimaires, et les tenants d'une sécurité sociale plus incitative. Elle est contestée par des acteurs, syndicaux notamment, qui critiquent une inégalité de traitement des chômeurs<sup>331</sup>.

Trois ans plus tard, une réforme de plus grande ampleur est adoptée par le Gouvernement Di Rupo. A la suite d'élections législatives qui ont bousculé les rapports de force politique en Flandre, les négociations pour la formation du gouvernement fédéral sont d'une durée exceptionnellement longue (plus de 500 jours). La pression européenne, qui peut s'appuyer sur les récents instruments de la « nouvelle gouvernance européenne » se fait plus forte. La Belgique est menacée de sanctions (cf. *supra*). Pour plusieurs partis (essentiellement libéraux et flamands), les recommandations européennes doivent constituer l'ossature de la déclaration gouvernementale (Conter, 2012a).

En décembre 2011, l'accord de gouvernement fédéral prévoit des réformes cohérentes avec le prescrit européen. Le système d'indemnisation et de suivi des chômeurs est affecté par une triple évolution. D'abord, l'accompagnement et le contrôle sont anticipés et étendus à de nouveaux groupes cibles (ce premier volet a été décrit plus haut). Ensuite, les allocations de chômage sont rendues plus dégressives encore que par le passé (volet 2 de la réforme). Enfin, une fin de droits est introduite pour les chômeurs admis sur la base des études (volet 3).

Le deuxième volet de la réforme concerne la modification des modalités de détermination des allocations de chômage afin de rendre celles-ci plus dégressives. Le temps de l'indemnisation est désormais divisé, pour l'ensemble des chômeurs admis sur la base de prestations de travail, en trois périodes. Au cours de la première, période, d'un an au total, l'allocation de chômage est calculée en fonction du salaire perdu dont le montant est plafonné. Au cours d'une seconde

---

<sup>331</sup> Pour les syndicats, s'il est légitime d'augmenter les allocations des nouveaux entrants dans le chômage en période de crise, il l'est moins de ne pas revaloriser les allocations de ceux, depuis longtemps privés d'emploi dont les perspectives de sortie du chômage diminuent du fait de la même crise.

période, dont la durée est fonction de l'ancienneté et ne peut dépasser deux ans, un système de cascade est organisé et conduit vers la prestation forfaitaire attribuée en troisième période, sans limitation dans le temps. Le tableau suivant présente les montants des allocations de chômage depuis l'entrée en vigueur de cette réforme début 2012.

**Tableau 46. Montant des allocations de chômage en 2013**

Période	Phase	durée	Sit. familiale	% du salaire brut	maximum	minimum
I	Phase 1	3mois	Chef de ménage	65 %	1.603,16 €	1.134,90 €
			Isolé			953,13 €
			cohabitant			714,74 €
	Phase 2	3 mois	Chef de ménage	60 %	1.479,92 €	1.134,90 €
			Isolé			953,13 €
			cohabitant			714,74 €
	Phase 3	6 mois	Chef de ménage	60 %	1.379,30 €	1.134,90 €
			Isolé			953,13 €
			cohabitant			714,74 €
II	Phase 1	2 mois + 2 mois par année de travail (max. 10 mois)	Chef de ménage	60 %	1.239,08 €	1.134,90 €
			Isolé	55 %	1.155,96 €	953,13 €
			cohabitant	40 %	859,30 €	714,74 €
	Phase 2	2 mois par année de travail (max 24 mois)	Chef de ménage	Dégressivité trimestrielle		
			Isolé			
			cohabitant			
III	indéterminée		Chef de ménage	Allocation forfaitaire		1.134,90 €
			Isolé			953,13 €
			cohabitant			503,62 €

Source : [www.alterechos.be](http://www.alterechos.be)

## Encadré 18: Illustration graphique de la dégressivité des allocations de chômage

*Situation avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 – isolés et chefs de ménage*



*Situation avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 – cohabitants*



*Situation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 – ensemble des chômeurs*



Source : CGSLB

Enfin, le troisième volet de la réforme introduit une modification radicale dans les principes de l'assurance chômage. En effet, il organise une situation de fin de droits pour une catégorie particulière de chômeurs : les demandeurs d'emploi qui ne peuvent prétendre aux allocations de chômage en raison de l'absence de prestation de travail (jeunes n'ayant pas ou ayant peu travaillé) peuvent bénéficier d'une allocation d'insertion.

L'admissibilité à cette allocation, inférieure à l'allocation de chômage<sup>332</sup>, est liée à des conditions d'études accomplies (avoir terminé une 6<sup>ème</sup> année de

<sup>332</sup> En 2013, elle varie entre 266 € pour un cohabitant à 817 € pour un isolé ou 1.105 € pour un chef de famille.

l'enseignement général ou une 3<sup>ème</sup> année de l'enseignement technique et professionnel). Ces allocations sont accordées après un stage, qui est porté de 9 à 12 mois, au cours duquel le jeune est dorénavant tenu de rechercher un emploi.

Ces allocations d'insertion, très fortement critiquées par les organisations internationales (Commission et OCDE, notamment) ont été limitées à 3 ans<sup>333</sup> à partir du début de l'année 2012. Selon les estimations de la FGTB wallonne, la mesure, telle que prévue par le gouvernement, conduirait à l'exclusion de 32.000 chômeurs wallons au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Contrairement à l'image qui en est véhiculée, ces allocations ne sont pas attribuées uniquement à des jeunes sortant des études. En raison des critères de durée nécessaire de travail pour bénéficier des allocations de chômage<sup>334</sup>, assez sévères si on les compare aux pays voisins, de nombreux travailleurs à temps partiel ou intérimaires bénéficient de telles allocations, soit lorsqu'ils ne travaillent pas, soit en complément de prestations de travail réduites (allocation de garantie de revenu).

Il est à noter que, suite notamment à une forte pression syndicale, le gouvernement a assoupli, en toute fin de législature, sa décision relative à la possibilité d'exclusion des travailleurs à temps partiel bénéficiant de l'allocation de garantie de revenu<sup>335</sup>. Selon les nouvelles estimations de la FGTB wallonne, la mesure ainsi corrigée touchera 20.000 chômeurs en 2015.

Même si elle touche un type bien particulier d'allocation de chômage, les effets de cette mesure peuvent être considérés d'une ampleur significative si l'on compare le nombre d'exclus au nombre de demandeurs d'emploi en Wallonie (environ 200.000 en moyenne annuelle).

---

<sup>333</sup> Pour les jeunes ayant charge de famille, le compteur des 3 ans commence le jour du 30<sup>ème</sup> anniversaire.

<sup>334</sup> Le nombre de jours de travail nécessaire pour bénéficier des allocations de chômage varie en fonction de l'âge du demandeur. Ainsi, pour les moins de 36 ans, la durée est de 312 jours de travail au cours des 21 mois précédant la demande ou, tout comme pour les moins de 49 ans, de 468 jours au cours des 33 mois précédents, ou encore de 624 jours au cours des 42 mois précédents, etc.

<sup>335</sup> Pour ces travailleurs, le compteur de la durée des trois ans de bénéfice de l'allocation est suspendu pour toute période de travail d'au moins 6 mois et d'au moins un tiers temps.

### *1.3.6. Les implications pour le service régional de l'emploi*

Les évolutions des dispositions fédérales en matière d'accompagnement et d'indemnisation du chômage, décrites ci-dessus, et la pression européenne, exercée à travers les lignes directrices et les recommandations, ont contribué à reconfigurer les dispositifs d'insertion et de mise à l'emploi en Wallonie. Les politiques régionales de l'emploi ont évolué selon une triple orientation : individualisation, territorialisation et hybridation (Bonvin, Conter, 2006 ; Berthet, Conter, 2011) que l'on peut associer aux impératifs de la SEE en matière de modernisation du marché du travail, de partenariat et d'augmentation de l'employabilité.

#### *1.3.6.1. Individualisation et contractualisation*

Les dispositifs wallons d'accompagnement et de formation des chômeurs sont structurés en 1997 pour opérationnaliser l'idée de « parcours d'insertion » promue par le Fonds social européen (cf. *supra*) et imposée comme condition d'éligibilité à ses financements. La Charte du parcours d'insertion proposée par le Gouvernement wallon engage tous les opérateurs à travailler en partenariat, en s'inscrivant dans des segments particuliers d'un parcours types, dans des filières qui doivent offrir des débouchés réels.

Le parcours se compose de quatre étapes, de la préformation à la mise à l'emploi, prises en charge par des opérateurs spécifiques (OISP, missions régionales, enseignement de promotion sociale, FOREM, ...). Le FOREM coordonne ce parcours en tant que « régisseur ensemblier » (Orianne, 2005).



**Tableau 47. Structure du parcours d'insertion en Wallonie**

Dispositifs	Étapes du parcours	Opérateurs
Socialisation	Socialisation et structuration	Organismes d'éducation permanente, OISP et EFT, CPAS, CEFA, Régies de quartier
	Mise à niveau – pré-qualification	OISP et EFT, CPAS, CEFA, Régies de quartier, AWIPH, Enseignement de promotion sociale
Qualification	Formation qualifiante	FOREM, IFPME, CEFA, AWIPH, EPS
	Transition à l'emploi	CEFA, EPS, FOREM, MIRE, CPAS, AWIPH, Centres sectoriels, EFT, OISP, IFPME

Source : Orianne (2005).

En 2002, le Gouvernement wallon renforce cette pratique du partenariat par la création d'un « dispositif intégré d'insertion professionnelle » (DIISP) et dans le même temps prescrit une approche plus individualisée des parcours. L'ensemble des demandeurs d'emploi peut accéder à ce dispositif en signant un contrat crédit insertion dont la durée est de 2 ans maximum et comprend une période de suivi dans l'emploi de six mois. Le DIISP organise un accompagnement individualisé tel que prévu dans les différentes versions du plan d'accompagnement fédéral, mais il concrétise aussi le « nouveau départ » prescrit par les lignes directrices : « *le contrat crédit insertion garantit au bénéficiaire un suivi individualisé et un soutien à l'insertion professionnelle : réalisation d'une bilan personnel et professionnel préliminaire, évaluation formative continue, offre permanente de service relatifs à la formation et à l'insertion socioprofessionnelle, mise en place plus fluide de filières, formalisation de passerelles entre les différents acteurs du dispositif et entre les différentes actions* » (Orianne, 2005 : 75). Chaque bénéficiaire du DIISP est suivi par un conseiller particulier du FOREM.

L'accompagnement des jeunes est réalisé dans le cadre du « Plan Jeunes + » en 2000, devenu « Job tonic » en 2008. Il s'agit d'offrir aux jeunes peu qualifiés sortant de l'école un accompagnement individualisé, et ce avant le délai prescrit par la SEE ; « *l'objectif est de favoriser une confrontation rapide avec le monde du travail via des démarches vers les employeurs, des offres d'emploi, des stages en*

*entreprise (approche 'Work first'), et ceci afin d'éviter l'enlisement dans le stage d'attente » (PNR 2008, p. 38).*

Pour répondre notamment aux exigences du plan d'accompagnement fédéral, les services aux particuliers du FOREM sont restructurés au début des années 2000. La référence au métier de « placeur » est supprimée au profit de celle de « conseil au client ». Dans la nouvelle structure du FOREM, le Conseiller en accompagnement personnalisé occupe une place centrale ; il accueille et conseille. Il incite le demandeur d'emploi à réaliser un « travail sur soi » afin d'augmenter son employabilité (Oriane, 2005). D'autres conseillers (en orientation, en démarches administratives, en recherche d'emploi), plus spécialisés, interviennent en deuxième ligne, sur prescription du premier. La finalité du parcours doit être l'accès à l'emploi dans un délai rapproché. Pour un directeur du FOREM, la participation au marché du travail a des vertus formatives.

*« Aujourd'hui, on vise les parcours les plus courts possibles. C'est avec la confrontation avec le marché du travail qu'on arrive à ses fins, même quand on est en phase d'orientation professionnelle. Quand j'ai des savoir-faire, c'est la confrontation directe avec le marché qui permet de préciser mon projet. On vise le rapprochement, le contact direct avec le marché. Une démarche plus pratique. C'est ce qu'on appelle le workfirst ».*

Entretien, directeur au FOREM, avril 2008.

*On est revenu à la priorité de remettre les gens à l'emploi, de les intégrer sur le marché du travail. Je me souviens d'une époque où l'on visait l'employabilité des gens pour qu'ils puissent progresser sur le marché du travail. Et à la limite, on pouvait se dire que cela prendrait un certain temps de faire acquérir telle compétence. Il y a eu un revirement. Dès que possible à l'emploi, quitte à ce que la personne acquiert ensuite d'autres compétences. Mais d'abord l'emploi ! Il y avait cette idée que l'important c'était que la personne soit accompagnée, et que si cela prenait trois ans (je caricature) tant pis. Il y avait régulièrement dans le tertiaire des formations qui duraient de six mois à un an. Les gens voulaient en plus tel module, des langues, ... J'ai l'impression que l'on a resserré un petit peu ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre wallon de l'emploi, avril 2007.

#### *1.3.6.2. Territorialisation et hybridation*

La mise en œuvre d'une approche individualisée s'appuie sur un ensemble de services répartis sur le territoire wallon et parfois développés en partenariat avec des opérateurs privés. La proximité devient ainsi en Wallonie un principe directeur

de la politique de l'emploi. Elle est justifiée à la fois pour des raisons d'efficacité (offrir les meilleurs services aux individus, veiller à l'adéquation avec la demande locale de main-d'œuvre) et par l'exigence d'égalité (mêmes services sur l'ensemble du territoire), même si la territorialisation n'exclut pas pour autant une volonté de pilotage centralisée et une standardisation des procédures<sup>336</sup>.

Un représentant du ministre wallon de l'emploi présente de la façon suivante les priorités de la politique régionale : *« la proximité est tant physique que relationnelle vis-à-vis du demandeur d'emploi. Ainsi, l'ensemble des structures offrant un service en matière d'emploi ou de formation a été reconfiguré afin, d'une part, de multiplier les lieux d'accueil tout en rationalisant l'offre de service et, d'autre part, de garantir une approche individualisée aux besoins »* (Soir, 2006 : 57) ; cette approche est justifiée comme suit : *« afin de répondre aux exigences de proximité et d'accessibilité de ses services et d'offrir à chaque citoyen un service d'égale qualité sur l'ensemble du territoire »* (Idem, p. 58).

La proximité du bénéficiaire (nommé *client*) implique, pour le FOREM, d'une part, de développer un réseau de services locaux comme les Maisons de l'emploi ou les Carrefours emploi-formation<sup>337</sup>, et, d'autre part, de s'appuyer de façon croissante sur le partenariat, dans un champ caractérisé par une diversité d'acteurs locaux. On peut parler en ce sens de territorialisation et d'hybridation de la politique de l'emploi.

En effet, pour répondre à de nouveaux besoins et pour augmenter les capacités d'action publique, des appels à projets sont lancés annuellement par le FOREM. Ils concernent des domaines comme le plan pénurie (développement de formations pré-qualifiantes dans les secteurs où des difficultés de recrutement sont observées) ou l'accompagnement systématique des demandeurs d'emploi (actions de *screening*, de formation à la recherche d'emploi) ou encore des actions

---

<sup>336</sup> Les dispositifs s'adressant de façon individuelle aux demandeurs d'emploi reposent souvent sur des procédures uniformes décrites dans des vade-mecum. Le crédit insertion, par exemple, est un document standard, tout comme les prescriptions de l'ONEM qui relèvent le plus souvent d'une liste fermée d'items (Berthet, Conter, 2011).

<sup>337</sup> Ces structures offrent à un niveau local ou régional des services de conseil, d'orientation, d'information, d'aide à la recherche d'emploi. La maison de l'emploi fut même un temps déclinée en « bus de l'emploi » (*« une maison de l'emploi itinérante qui s'arrête à deux pas de chez vous »* selon le dépliant de présentation).

d'alphabétisation. Si la plupart des répondants à ces appels à projets sont des acteurs associatifs, l'appel relatif à l'accompagnement des chômeurs est ouvert à *« tout opérateur (secteur public et privé, marchand et non-marchand) dont les missions relèvent du domaine de la formation et de l'insertion socioprofessionnelle »* (texte de l'appel à projet). Cette pratique nouvelle légitime la réalisation de missions de service public par les entreprises d'intérim.

Le décret organisant le FOREM avait déjà stipulé en 1999 que *« dans le cadre de la gestion mixte du marché régional, l'office [réalise] la mobilisation des partenaires potentiels sur le marché du travail pour organiser des réponses intégrées aux besoins des entreprises »*<sup>338</sup>. Les données disponibles montrent que la sous-traitance au secteur privé reste relativement marginale (une cinquantaine de projets sur les trois cents retenus suite l'appel à proposition, un quart des opérateurs concernés en 2006 ; la part des demandeurs d'emploi accompagnés par des opérateurs sous-traitant représente environ 7 % du total des demandeurs d'emplois accompagnés par le SPE en 2009<sup>339</sup>), mais est en croissance et introduit une logique nouvelle. Cette ouverture au secteur privé a été mise en évidence dans le Programme national de réforme : *« les services de l'emploi des Régions et Communautés ont continué à renforcer leur coopération avec les autres acteurs privés et publics sur le marché du travail ; l'orchestration de l'ensemble de ces acteurs reste, en tant que régisseur-ensemblier, aux mains du service de l'emploi. En Wallonie, des projets d'insertion et de formation ont été externalisés, de sorte que la part du secteur privé a été significativement augmentée »* (PNR 2006).

Des formules plus classiques de partenariat sont développées dans le cadre du dispositif régional d'insertion, où le SPE conserve un rôle central de coordination, ou dans le cadre des Carrefours emploi formation qui rassemblent en un lieu unique des agents de différents opérateurs afin de fournir une information commune sur les possibilités de formation professionnelle. Enfin, les Centres de compétences ont été développés en associant les interlocuteurs sociaux, les

---

<sup>338</sup> Art 3, Décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi. M.B. du 08/07/1999, p.25.888 et sv.

<sup>339</sup> Les projets de sous-traitance réalisés en 2009 ont été prolongés pour 3 ans (2010 à 2012). Le FOREM ne publie plus de données sur ces projets dans ses rapports annuels.

secteurs professionnels et des universités. L'objectif de ces outils est d'offrir des formations avancées sur des équipements de pointe. Dans ces centres, les formations sont développées à destination de demandeurs d'emploi, mais aussi de travailleurs et d'élèves de l'enseignement technique et professionnel (Berthet, Conter, 2009).

Depuis 2001, le FOREM s'inscrit dans le cadre d'une « gestion mixte du marché de l'emploi ». Le contrat de gestion du FOREM institutionnalise cette hybridation de l'action publique en prévoyant une intervention distincte dans trois champs : celui du service public (où il agit en tant que régisseur ensemblier), celui de la coopération où il assure en partenariat avec d'autres acteurs la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, et enfin celui de la concurrence avec les opérateurs privés marchands (intérim et outplacement) (Orianne, 2005).

#### *1.3.6.3. De l'individualisation de la politique à l'individualisation du service*

La dernière étape illustrative des évolutions des politiques régionales est la réforme du FOREM visant à transformer les conseillers spécialisés (en accompagnement, en orientation, en recherche d'emploi) en « conseillers référents uniques » des demandeurs d'emploi. L'approche individualisée des politiques de l'emploi va désormais de pair avec une individualisation de la mise en œuvre des services. Chaque chômeur wallon est désormais suivi par « son » conseiller, polyvalent, qui incarne seul l'offre de service de son institution.

Le PNR 2011 présente de la façon suivante cette réforme toujours en cours aujourd'hui : *« l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi (...) se traduira par la mise en place d'un conseiller référent, et la modulation de l'accompagnement selon les caractéristiques individuelles des personnes. Le dispositif sera ciblé sur les jeunes de moins de 25 ans nouvellement inscrits et les nouveaux entrants. Il s'agit d'améliorer qualitativement et quantitativement l'accompagnement et l'insertion des demandeurs d'emploi. L'objectif est de doubler le nombre de personnes accompagnées (de 150.000 en 2009 à 212.500 à terme). La mesure est mise en œuvre sur base d'une réallocation interne des moyens du Service Public de l'Emploi, il n'y a donc pas d'impact budgétaire. Le*

*dispositif nécessite d'atteindre un minimum de 600 équivalents temps plein (ETP) conseillers et équipés. Ce processus d'accompagnement individualisé est instauré progressivement depuis janvier 2010, et devrait être déployé pour fin juin 2011. Pour 2010, le bilan est le suivant : 454 conseillers ETP sont affectés à l'accompagnement et 100.000 personnes ont été coachées par un conseiller unique » (PNR, 2011, p.24).*

### *1.3.7. L'eupéanisation malgré les distances*

Malgré les répartitions institutionnelles des compétences et les différences entre les référentiels d'action publique wallon et européen, les acteurs wallons de la politique de l'emploi décrivent une relation de causalité entre le prescrit européen et les changements effectifs (cf. section 6).

*« Je me suis posé la question de savoir si en Région wallonne les politiques qu'on mettait en œuvre étaient impulsées par l'Europe. Ou bien si de toute façon on aurait mis ces politiques en œuvres, mais que justement ça clopait. On arrive à formater certaines politiques pour qu'elles répondent à l'Europe. Comme par exemple l'accompagnement des chômeurs après moins de six mois pour les moins de 25 ans et après moins de douze mois pour les demandeurs d'emploi de plus de 25 ans. A mon avis c'est quand même quelque part parce que cela a été demandé dans les textes européens que la politique a été mise en œuvre, de cette façon-là, en Région wallonne ».*

Entretien, conseiller au cabinet du ministre wallon de l'emploi, août 2006.

*« Accompagner les gens qui sortent de l'école, les jeunes chômeurs, ce sont des choses qui s'inscrivent dans les plans d'action du FOREM. Le fait d'accompagner le plus rapidement possible les jeunes cela vient d'une ligne directrice européenne. L'Europe, je pense, a quand même dans ces matières un certain effet positif. Je ne pense pas qu'ils l'auraient fait de cette manière-là s'il n'y avait pas eu la pression de l'Europe. Parce que [avec] tous les rapports qui sont faits par la Commission européenne sur chacun, les pays n'ont quand même pas envie de se faire condamner tout le temps en ne respectant rien ».*

Entretien, secrétaire général, organisation syndicale wallonne, mars 2008.

Au final, on observe donc une série de transformations significatives du système d'indemnisation et d'accompagnement des chômeurs en un peu plus d'une

décennie. A l'obligation de disponibilité s'est ajoutée une obligation de recherche active d'emploi et de participation aux dispositifs d'accompagnement. A la séparation organique des services d'accompagnement et de contrôle s'est substituée une pratique de transmission automatique d'information. L'immunisation du contrôle des chômeurs âgés a fait place à une injonction d'activation. Enfin, le principe d'indemnisation illimité dans le temps a été, selon les cas, tempéré par celui de dégressivité ou remplacé par celui de fin de droits. Dans le même temps, les dispositifs régionaux d'accompagnement ont été développés dans une logique individualisée et contractuelle. Ces transformations, graduelles dans leur mise en œuvre, s'inscrivent dans un référentiel de l'activation largement promu dans le cadre de la SEE et en rupture par rapport aux orientations passées de l'assurance chômage. Elles s'articulent à d'autres réformes visant à augmenter le taux d'emploi et la compétitivité des entreprises qui sont présentées dans les sections suivantes.

## **2. FORMATION ET INSERTION PROFESSIONNELLE**

La formation continue est un deuxième domaine d'action publique qui se trouve au cœur du message politique produit dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, notamment à travers les injonctions d'activation des demandeurs d'emploi et de promotion d'une économie de la connaissance à haut degré de compétitivité. Contrairement au domaine évoqué dans la section précédente (le chômage et l'activation), dont les compétences sont partagées entre État fédéral et les régions, l'essentiel des compétences en matière de formation est de compétence régionale<sup>340</sup>. Ce sont donc essentiellement les politiques régionales qui sont l'objet de la pression adaptative de l'UE.

---

<sup>340</sup> Les interlocuteurs sociaux négocient au niveau interprofessionnel et fédéral des engagements en termes de participation à la formation. Par ailleurs, un dispositif d'incitation des salariés, le congé éducation payé relève du pouvoir fédéral, mais sera transféré aux régions dans le cadre de la réforme de l'État.



## **2.1. *La formation continue et ses objectifs économiques, sociaux et politiques***

Les pratiques et les politiques de formation dépendent de nombreux acteurs. Ceux-ci relèvent d'un champ dont les contours sont assez imprécis<sup>341</sup>. La notion de formation continue est généralement utilisée en Wallonie pour désigner les actions d'apprentissage qui ne relèvent ni de la formation initiale ni d'une finalité ludique ou de développement personnel.

Les institutions et politiques de formation en Wallonie sont héritières d'une histoire qui reflète l'équilibre instable entre différentes finalités de la formation continue. On peut en effet, à la suite de Dubar (1986), distinguer trois fonctions à la formation continue. La première, d'ordre économique, porte sur le développement de savoir-faire opérationnels (ou compétences). Il s'agit d'adapter la main-d'œuvre aux exigences (perçues par les employeurs) liées aux transformations des équipements productifs ou de l'organisation du travail. La deuxième fonction, d'ordre social, est de permettre une large participation aux opportunités d'emploi ou de promotion (c'est dans cette perspective qu'a été développée l'école de la deuxième chance). Enfin, la formation a également une fonction idéologique ou culturelle de facilitation de la participation sociale des salariés à la vie et aux conflits dans les entreprises.

On ne peut pas établir de lien exclusif entre une politique, une institution et l'un des objectifs de la formation distingués par Dubar. Néanmoins, cette clé de lecture permet de donner sens aux relations d'interdépendance et de concurrence dans un champ complexe (Conter, Maroy, 1999).

Il serait difficile de réaliser un inventaire exhaustif du champ de la formation en Wallonie, tant les acteurs sont nombreux et leurs missions spécifiques<sup>342</sup>. Le partage de l'action publique de formation peut être schématisé comme suit. Le service public de l'emploi (FOREM) assure la formation des travailleurs et des

---

<sup>341</sup> Une variété de notions est d'ailleurs utilisée pour évoquer des réalités diverses : formation professionnelle, apprentissage, formation des adultes, éducation permanente, ou encore formation accélérée (Monville, Léonard, 2006).

<sup>342</sup> Voir à ce sujet Monville, Léonard (2008), Conseil central de l'économie (2007), Jockin (2002) et Conter et Maroy (1999).



demandeurs d'emploi, dans une perspective d'adaptation et/ou d'insertion dans l'emploi. La plupart des grands secteurs professionnels possède également des fonds et organismes de formation à gestion paritaire. L'enseignement de promotion sociale, appelé jadis école de la seconde chance, permet aux adultes d'acquérir des titres scolaires. A côté de ces opérateurs dits « institutionnels », s'est développé un vaste réseau associatif qui, depuis les années 1980, s'adresse à un public peu qualifié pour qui l'accès aux formations appelées qualifiantes du FOREM est difficile. Il s'agit des opérateurs d'insertion professionnelle (OISP) et des entreprises de formation par le travail. Les acteurs de l'éducation permanente relèvent également du champ associatif.

Le champ de la formation professionnelle se caractérise aussi par un ensemble complexe de relations d'intérêt, de coopération et d'action relevant à la fois des politiques de l'emploi et des relations individuelles et collectives de travail. On peut en ce sens parler d'un triple encastrement de la formation<sup>343</sup> : encastrement dans la sphère de l'emploi, encastrement politique et encastrement idéologique (Conter, Guyot, 2006). La formation doit apporter à l'individu des savoir-faire utiles à l'exercice d'un métier. Elle est en ce sens associée à l'emploi ou à une représentation de l'emploi dans un contexte où les relations de travail ont tendance à s'individualiser et où la demande de travail s'exprime dans une part croissante en termes de compétences qu'en termes de qualification. En tant qu'objet de politique publique, la formation professionnelle se voit attribuer une mission prioritaire (mais non exclusive) d'accès à l'emploi, de stabilisation ou de mobilité professionnelle. Ceci implique un usage de la formation comme instrument d'activation et de développement de l'employabilité individuelle. Ce double encastrement s'accompagne d'une recomposition cognitive qui anime le champ de la formation, malgré des résistances qui sont évoquées plus loin (cf. *infra*). La

---

<sup>343</sup> La notion d'encastrement, issue de la sociologie économique, et notamment des travaux de Granovetter (2000), désigne l'insertion des actions économiques dans des réseaux sociaux, qu'il convient de cerner à partir des relations personnelles et des structures de celles-ci : « *Il s'agit d'étayage sur des réseaux sociaux qui peuvent, par exemple, expliquer l'itinéraire suivi par des entreprises dans leur développement, certains choix techniques renvoyant à des relations de confiance entre responsables d'entreprises et experts* » (Laville, 2008). Une action est toujours en situation et ne peut donc se comprendre uniquement sur la base des motivations individuelles. Les institutions sociales, dans leur forme et leur logique de fonctionnement, doivent s'interpréter à la lumière de la structure sociale dans laquelle elles s'insèrent.

formation participe à la reconstruction symbolique de la figure du travailleur salarié. Ce dernier doit être capable de mobilité et de rentabilisation de ses compétences sur le marché du travail. La formation contribue au développement de ces qualités pour autant qu'elle puisse être mobilisée *tout au long de la vie*. Lefresne (1998) évoque le *trainingfare* pour qualifier cette nouvelle obligation sociale.

Enfin, le champ de la formation connaît une influence européenne à travers les financements du FSE (cf. *supra*) mais aussi de la pression adaptative exercée dans le cadre de la SEE dont les orientations principales sont présentées dans la section suivante.

## **2.2. Pression européenne**

La SEE comprend des orientations relatives à l'éducation et à la formation décrites au chapitre 3. Celles-ci visent essentiellement à augmenter la participation des inactifs, des chômeurs et des travailleurs à la formation dans une perspective d'insertion ou de mobilité professionnelle. L'adaptation des contenus d'enseignement aux demandes du marché, et en priorité dans le cadre des fonctions critiques, est une condition nécessaire à la réalisation de cet objectif.

Pour Bruno *et al.* (2010 : 65), l'orientation européenne se traduit dans un impératif d'adaptation et d'individualisation dans le contexte d'une flexibilité croissante (et promue) de l'emploi : « *la politique de l'emploi de l'UE qui vise à augmenter le taux d'emploi des jeunes et des plus âgés, et à améliorer l'employabilité de tous les actifs, exige de doter chaque individu des moyens de s'adapter aux mutations accélérées de la structure et de la nature des emplois dans les années à venir* ».

Ces orientations transparaissent, avec une intensité croissante dans les recommandations adressées à la Belgique. Les premières recommandations adressées fin des années 1990 soulignent la faiblesse de la participation à la formation. En 1999, le Conseil indique que « *l'attention portée à l'apprentissage tout au long de la vie, en particulier pour les personnes de plus de 45 ans, est faible et il n'y a pas de stratégie cohérente de formation tout au long de la vie*

*malgré les gros efforts financiers consentis* ». Mais la formation n'est plus mentionnée de façon explicite dans les recommandations suivantes, en 2000, où l'accent est davantage placé sur le renforcement des politiques préventives à l'égard des chômeurs. En 2001, dans la foulée de l'adoption de la stratégie de Lisbonne, les recommandations traduisent de façon plus franche la perspective adéquationniste : *« concevoir et mettre en œuvre une stratégie complète d'éducation et de formation tout au long de la vie afin de prévenir les pénuries de qualification et d'asseoir l'économie et la société de la connaissance sur une base plus solide »*. La formulation est pratiquement inchangée l'année suivante<sup>344</sup> et le thème de la formation n'apparaît plus dans les recommandations en 2003.

Comme nous l'avons observé dans d'autres domaines, les recommandations européennes délaissent progressivement les formules générales, qui s'inscrivent dans l'esprit de la MOC, pour cibler de façon plus directe des instruments ou des normes particulières à l'État membre. Ainsi, en 2004, le Conseil recommande d' *« investir davantage et plus efficacement dans le capital humain et l'éducation tout au long de la vie »* et en particulier d' *« assurer le suivi des récents accords interprofessionnels ayant pour but d'augmenter la participation des travailleurs à la formation, en accordant une attention particulière aux personnes peu qualifiées »*.

Le propos redevient plus général en 2006 où la Belgique se voit recommandée de *« prendre des mesures plus approfondies pour réduire les disparités régionales en matière de chômage par des politiques actives du marché du travail et des politiques de réintégration et d'éducation »*. En 2008 et 2009, c'est à travers la perspective de la flexicurité qu'une insistance renouvelée est portée sur la formation. Il est ainsi recommandé en 2009<sup>345</sup> que la Belgique *« dans le cadre d'une approche intégrée en matière de "flexicurité", accélère la mise en œuvre des mesures coordonnées des pouvoirs publics qui accroissent l'efficacité du marché du travail, revoie le système des allocations de chômage de façon à faciliter le retour rapide des chômeurs sur le marché du travail, accroisse la participation au*

---

<sup>344</sup> L'objectif de « renforcement de l'attrait de l'enseignement technique et professionnel » est ajouté au texte de la recommandation de l'année précédente.

<sup>345</sup> Les textes des recommandations 2008 et 2009 sont presque identiques.

*marché du travail (en particulier des travailleurs âgés et des personnes issues de l'immigration), réduise les disparités régionales et augmente la participation à l'éducation et la formation tout au long de la vie dans toutes les régions ».*

Après la crise économique et financière de la fin de la première décennie 2000 et l'adoption des règles et contenus de la nouvelle gouvernance économique, les recommandations adressées à la Belgique ne portent plus, pour l'essentiel, que sur des réductions de coûts : diminution des coûts salariaux, dégressivité des allocations de chômage, révision des régimes de préretraites, etc. Dans ce contexte, les références à la formation tout au long de la vie sont devenues marginales.

En effet, les examens annuels de la croissance<sup>346</sup> soulignent que *« les priorités des politiques actuelles en matière d'éducation et de formation sont de renforcer la coopération entre le marché de l'emploi et l'éducation et d'adopter des mesures réformant l'enseignement et de la formation professionnels »* (AGS, 2012). Néanmoins, les différents rapports établis par la Commission au cours des années 2011 à 2014 pointent d'une part que *« certains problèmes doivent encore trouver une solution, notamment en ce qui concerne les qualifications des jeunes (principalement en Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale) (...), l'inadéquation des compétences et la pénurie de métiers d'avenir »* (AGS 2011), et, d'autre part, que *« malgré les fortes tensions persistantes et les nombreuses pénuries sur le marché du travail, la Belgique est l'un des rares pays de l'UE où le niveau de participation à l'apprentissage tout au long de la vie a reculé sensiblement au cours de la dernière décennie »* (AGS, 2012)<sup>347</sup>.

Malgré ces constats, les recommandations du Conseil se limitent en 2012 à tirer profit de la réforme de l'État pour *« renforcer la cohérence entre les politiques d'enseignement, d'apprentissage tout au long de la vie de formation professionnelle et d'emploi »*, en 2013 à *« simplifier les politiques d'apprentissage tout au long de la vie et de formation professionnelle »* et en 2014 à accroître la participation au marché du travail *« en remédiant à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et à l'inadéquation des qualifications »*.

---

<sup>346</sup> Dits « Annual Growth Surveys » (ou AGS)

<sup>347</sup> Ces messages sont repris dans une formulation similaire au cours des différents examens annuels de la croissance entre 2011 et 2014.

### ***2.3. Une lente mais continue transformation des politiques de formation***

Les réformes récentes des politiques de formation en Wallonie (et marginalement au niveau fédéral) nous semblent en effet relever de quatre ensembles d'objectifs correspondant aux orientations européennes. D'abord, elles visent l'augmentation de la participation à la formation et à l'emploi. Elles poursuivent aussi une visée adéquationniste. Il s'agit de répondre aux demandes formulées par le marché, et ce, en priorité lorsqu'existent des difficultés de recrutement appelées « pénuries de main-d'œuvre ». Ensuite, en s'inscrivant dans une perspective de mobilité accrue sur le marché du travail, elles poursuivent un objectif de transparence des programmes et des compétences acquises. Enfin, elles visent à diminuer le coût que représente la formation par les entreprises ou contribuent, par des formes de stages à rémunération réduite, à réduire le coût du travail dans les entreprises.

#### ***2.3.1. Augmenter l'offre de formation et l'offre de travail***

La première tendance de changement dans les politiques de formation continue est son augmentation quantitative. Les données relatives à la participation de la population totale et des travailleurs à la formation à la fin des années 1990 montrent une position défavorable de la Belgique et de ses régions par rapport à la moyenne européenne. En 1998, 4,7 % de la population wallonne et 6,1 % de la population belge âgée de 25 à 65 ans participe à une formation pour 7,8 % dans l'UE. Pour ce qui concerne les travailleurs, les taux de participation à la formation sont respectivement de 4,4 %, 4,9 % et 6,1 % en Wallonie, en Belgique et en Europe<sup>348</sup>.

##### ***2.3.1.1. Dépenses des entreprises pour la formation des salariés***

Dans le cadre de la Loi de 1996 relative à la sauvegarde de la compétitivité, les interlocuteurs sociaux ont adopté un objectif en termes de dépenses des entreprises

---

<sup>348</sup> Source : Eurostat – Enquêtes sur les forces de travail.

en matière de formation afin de s'aligner sur les pays voisins. L'AIP 1999-2000 consigne l'engagement de « *fournir des efforts supplémentaires sur le plan de la formation permanente afin de mettre la Belgique sur une trajectoire la conduisant, après six ans, au niveau moyen réalisé par les trois pays voisins, à avoir allant de 1,2 % à 1,9 % du coût salarial. Pour la période 1999-2000, cela signifie que l'effort des entreprises sera porté, en fin de période, de 1,2 % à 1,4 %* »<sup>349</sup>. Cet engagement a été réitéré dans plusieurs AIP successifs, ainsi que lors de la conférence nationale sur l'emploi en 2003 (cf. *infra*).

Ces engagements ne se sont toutefois pas consacrés dans les pratiques. Dès lors, en 2005, à l'occasion de la Loi sur le Pacte de solidarité entre les générations (cf. *infra*), l'objectif de 1,9 % est devenu une obligation légale. En 2007, un élément de coercition a été introduit par arrêté royal : dans les secteurs qui n'adoptent pas une convention collective de travail visant à augmenter de 0,1 % par an l'effort financier en faveur de la formation et à augmenter de 5 % le taux de participation des salariés, une cotisation de 0,05 % de la masse salariale est imposée aux entreprises ; elle est affectée au Congé éducation payé (cf. *supra*). Cette cotisation est augmentée à 0,15 % en 2013 mais les entreprises qui réalisent un effort suffisant en l'absence de disposition sectorielle en sont exemptées.

### 2.3.1.2. La formation comme moyen d'activation

Les dispositifs de formation sont également mobilisés comme moyen de réinsertion des demandeurs d'emploi. Les PAN et PNR successifs annoncent des augmentations de moyens et de l'offre de formation à cette fin. Dans le PNR 2006, les politiques de formation sont d'ailleurs mentionnées sous le titre « élargir l'offre de main-d'œuvre ». Même en période de crise, le PNR 2009 maintient cette option : « *en encourageant la formation tout au long de la vie et en accompagnant les demandeurs d'emploi, on contribue ainsi au développement d'une offre de travail qui puisse soutenir l'économie de telle sorte que celle-ci se redresse* » (p.114). La période de chômage qui résulte de la crise financière doit être saisie comme une chance par les travailleurs : « *plus que jamais, des compétences fortes*

---

<sup>349</sup> Accord interprofessionnel 1999-2000, p. 4.

*et adaptées aux besoins des entreprises constituent un ticket d'entrée sur le marché du travail d'aujourd'hui et de demain. La crise économique représente à la fois une menace et une opportunité (...) car le temps libéré peut être mis à profit pour améliorer les qualifications. La récession actuelle oblige à se tourner rapidement vers les secteurs et les métiers qui offriront le plus de possibilités demain » (p.110).*

Cette utilisation des pratiques de formation aux (quasi) uniques fins d'augmentation du taux d'emploi constitue une rupture avec la logique initiale d'éducation permanente dont se réclament les pionniers du secteur de l'insertion professionnelle.

*« Les politiques sont aujourd'hui segmentées entre éducation permanente et insertion socioprofessionnelle, et chaque politique a sa logique propre. Quand on a commencé, on ne voulait pas choisir entre armer et former les chômeurs. Armer au sens de leur permettre de défendre leurs droits sociaux. Il faut rappeler qu'au départ, les chômeurs en formation avaient un salaire. Aujourd'hui, ils ont un euro de l'heure et ils sont contrôlés. Maintenant, ce qui compte, c'est mettre à l'emploi ».*

Entretien, directeur de centre de formation, février 2015.

Concrètement, cette inscription dans les politiques actives se traduit dans des logiques « d'adressage » par le FOREM (c'est-à-dire l'envoi en formation dans le cadre des parcours individualisés des demandeurs d'emploi) (Conter et Orianne, 2011) mais aussi par un suivi par des indicateurs qui mesurent les résultats en termes de mise à l'emploi ; *« ces exigences de reporting en continu focalisées sur l'activité et les résultats immédiats génèrent un climat de méfiance (...). L'apparition et l'imposition d'un tel cadre de référence peut aussi avoir des conséquences sur les pratiques, avec des risques évidents de dérive, par exemple dans le recrutement préférentiel de personnes jugées plus qualifiées ou employables pour atteindre des résultats dans un contexte où le manque de places de formation est évident »* (Bastijns et al., 2015 : 73).



### 2.3.2. Une visée adéquationniste

L'objectif d'accroissement de la participation à la formation se double d'une orientation sur les besoins supposés du marché du travail. Les questions des pénuries de main-d'œuvre et de l'adaptation des formations ont fait l'objet d'une grande attention et d'initiatives politiques, en partenariat avec les entreprises et au détriment parfois de dispositifs relevant des droits culturels des travailleurs.

#### 2.3.2.1. Répondre aux pénuries de main-d'œuvre

Le thème des difficultés de recrutement a rapidement fait son apparition dans les lignes directrices pour l'emploi. La reprise de l'activité économique à la fin des années 1990 et les perspectives de vieillissement démographique sont deux facteurs explicatifs de la volonté politique de s'attaquer au problème de manque de main-d'œuvre qualifiée dans certains segments du marché du travail.

*« En Région wallonne, il y a des pénuries et un taux de chômage important. On pourrait glisser vers un système plus autoritaire. Si six mois après, il n'y a rien, tu élargis ton projet (...). On ne peut pas continuer à dire 'les gens veulent travailler dans ce qu'ils veulent'. 'Je veux être infirmière mais pas travailler la nuit. Je veux être marionnettiste. Je ne veux pas faire plus de 25 kilomètres'. Il existe un principe de réalité où il n'y a plus de discussion. On doit se réaliser en prenant en compte la réalité du marché ».*

Entretien, Directeur au FOREM, avril 2008.

Dès 1999, le FOREM publie annuellement une liste de fonctions critiques établie à partir des offres d'emploi gérées par le SPE. Des collaborations avec les régions bruxelloise et flamande se développent également sur les méthodologies utilisées pour identifier ces métiers et sur des échanges d'offres d'emploi<sup>350</sup>. Des conventions sont également établies entre le FOREM et les fonds sectoriels de formation pour répondre aux besoins de main-d'œuvre non satisfaits.

L'action est amplifiée et davantage orientée vers la formation en 2005, à l'occasion du premier Plan Marshall destiné à relancer la croissance en Wallonie. Un plan de lutte contre les pénuries de main-d'œuvre est développé. Ce plan

---

<sup>350</sup> Un accord de coopération entre régions en 2008 organise les échanges d'informations relatives aux offres d'emploi entre SPE régionaux.



comporte un volet d'identification des métiers en pénurie et des causes des tensions et un volet d'augmentation de l'offre de la formation dans ces métiers. Le dispositif de détection porte le nom de « Job focus ». Le FOREM a identifié une quarantaine de « métiers en pénurie », définis par une réserve de main-d'œuvre inférieure à la demande des entreprises et réalisé un *screening* des demandeurs d'emploi afin d'identifier les candidats potentiels.

A l'occasion du second Plan Marshall, en 2010, les actions de formation dans les métiers en tension sont confirmées mais un volet orientation des demandeurs d'emploi y est ajouté ; il s'agit du dispositif des « essais métiers »<sup>351</sup>. Le plan Job focus 2 est étendu aux « métiers en demande », qui ne sont pas nécessairement en pénurie. Le volet formation vise à augmenter de 8 % les crédits pour la formation qualifiante au FOREM et permettre ainsi annuellement la réalisation de 605.000 heures de formations supplémentaires.

#### *2.3.2.2. Anticiper les besoins et adapter les formations*

Un autre instrument destiné à répondre aux besoins actuels et futurs en termes de qualification est le réseau wallon des centres de compétences. Basés sur un partenariat entre le FOREM et d'autres opérateurs de formation, les secteurs professionnels et les universités, les centres de compétences ont une mission de veille technologique et de formation. Ils ont été développés à partir de la toute fin des années 1990 avec l'aide des fonds structurels européens (FEDER et FSE) et sont équipés des technologies les plus avancées et doivent s'adresser autant aux demandeurs d'emploi qu'aux travailleurs, aux enseignants et aux élèves de l'enseignement technique et professionnel.

Les centres de compétences ont connu une croissance rapide. On en compte 10 au début des années 2000 et 29 en 2015. Ils sont fréquemment mentionnés dans les

---

<sup>351</sup> Les Essais-métiers sont une méthode d'orientation basée sur la pratique et la découverte, par des demandeurs d'emploi, de trois métiers. Ils reposent essentiellement sur une mise en situation rapide de manière à ce que l'appropriation de l'information sur les métiers se fasse dans l'action en posant des gestes professionnels. Selon l'opérateur, le public cible et les modalités opérationnelles peuvent fluctuer, mais l'objectif d'offrir un processus complet d'orientation est toujours présent (IWEPS, 2014). Au FOREM, les essais-métiers prennent la forme d'une session de trois semaines.

PAN et PNR. Le PAN 2004 illustre bien la visée adaptative des centres de compétences : *« Les centres sont axés sur les activités d'un secteur spécifique et sont généralement mis sur pied à proximité des entreprises de celui-ci. Ils dispensent des formations en se basant sur les technologies les plus avancées dans le secteur et collaborent avec tous les acteurs concernés (...). Ils réussissent de cette façon à faire coller l'offre de formation aux besoins du marché du travail. Ces centres jouent également un rôle important dans la problématique des fonctions critiques »* (PAN 2004, p. 42).

Lors d'un entretien, le directeur d'un centre de compétences nous a indiqué que ces structures devaient agir dans une optique d'anticipation et d'adaptation aux demandes du marché.

*« Nous travaillons avec les constructeurs et les entreprises. Nous faisons des formations sur mesure. Nous avons par exemple réalisé une formation en peinture de camouflage pour [N], une entreprise d'armement de la région. Cette activité pour les entreprises avec des demandes pointues nous met un coup de pied aux fesses quotidien, nous oblige à être innovants ».*

Entretien, directeur de Centre de compétences, juin 2006.

Enfin, les pôles de compétitivité, créés dans le cadre des Plan Marshall wallons visent à mettre en réseau des entreprises, des centres de recherche et des centres de formation afin de développer des projets d'innovation créateurs d'emploi et de valeur ajoutée.

Cette mise en adéquation des contenus de formation avec les exigences des entreprises est lue par plusieurs acteurs, en particulier syndicaux, comme une externalisation et une socialisation du coût de la formation.

*« On transfère cette formation vers la collectivité. Et donc on demande à l'école ou à la formation professionnelle du FOREM, payée quand même à 100% par le secteur public, de faire le travail que les entreprises faisaient avant. Donc de plus en plus on a un patronat exigeant qui dit 'je veux la main-d'œuvre clé sur porte à la sortie de l'école ou de la formation professionnelle'. Et on n'investit plus dans la formation à l'intérieur de l'entreprise, donc on a en quelques sorte une idéologie qui fait que les entreprises se concentrent sur leur 'core business', et puis (...) on confie à d'autres le soin de former les gens (...). L'investissement en formation, dans l'humain, on le fait faire autre part, et le plus souvent on le fait payer par la*

*collectivité. Et donc on demande au FOREM et à l'école à être plus performant ».*

Entretien, secrétaire général, organisation syndicale wallonne ; membre du comité de gestion du FOREM, mars 2008.

#### 2.3.2.3. *L'érosion des droits culturels des travailleurs*

Le développement des formations de pointe ou répondant à des attentes des employeurs va de pair avec un moindre soutien public à d'autres dispositifs de formation continue davantage centrés sur les formations générales ou d'éducation permanente.

Le dispositif du Congé-éducation payé (CEP) a déjà été évoqué<sup>352</sup>. Il constitue un droit individuel des travailleurs et leur permet de disposer de congés pour suivre une formation. L'employeur est indemnisé pour ces heures d'absence ; le dispositif est financé par une cotisation patronale de 0,04 % de la masse salariale et un financement public environ trois fois supérieur. Bien qu'il s'agisse d'un dispositif correspondant au principe de formation tout au long de la vie promu par la SEE (nous avons vu que les syndicats ont utilisé cet argument pour s'opposer à la réforme du CEP ; cf. *supra*), le nombre de crédits horaires accordés par le dispositif a été diminué en 2006 passant de 120 à 100 heures par an pour les formations professionnelles et de 180 à 120 heures pour les formations universitaires (les formations générales restant limitées à 80 heures)<sup>353</sup>.

#### 2.3.3. *Transférabilité, transparence et mobilité*

Un autre ensemble de transformations fortement inspirées des orientations européennes en matière de formation (cf. le développement du Cadre européen des

---

<sup>352</sup> Son origine remonte à la Loi de promotion sociale 1963 qui instaure une indemnité pour les travailleurs en formation. Cette loi porte un double objectif qui illustre une des tensions qui caractérise aujourd'hui encore le champ de la formation (Jacques, 2006) : elle répond aux préoccupations anciennes d'éducation populaire en organisant un complément de formation intellectuelle, morale et économique aux ouvriers obligés de travailler dès leur jeune âge (*Idem*) et prend aussi en compte l'exigence économique de formation professionnelle adaptative des travailleurs et des chômeurs.

<sup>353</sup> Une première réforme en 1995 a réduit de moitié les heures octroyées pour les formations professionnelles et générales.

certifications et les lignes directrices relatives à la validation des acquis de l'expérience) a trait différents dispositifs visant à rendre plus transparents les contenus de formation, d'une part, et les parcours des individus et ou les compétences acquises, d'autre part.

#### *2.3.3.1. Contenus et équivalence des formations*

La mise en transparence des contenus de formation s'opère en deux étapes. D'abord, le Service francophone des métiers et des qualifications (SFMQ) a été créé en 2009 afin d'harmoniser les pratiques de différents opérateurs de formation qui, bien que s'adressant à des publics différents ou utilisant des méthodes pédagogiques variables, préparent aux mêmes métiers. Le SFMQ rassemble le FOREM, les interlocuteurs sociaux et l'ensemble des opérateurs d'enseignement et de formation qualifiante ; il est chargé d'établir des profils de métiers et de la traduire en référentiels de formation.

La description du service montre également sa visée adéquationniste : *« les objectifs du S.F.M.Q. sont de réaliser des Profils métiers qui traduisent la réalité de l'exercice concret des différents métiers ; de réaliser des Profils formations qui correspondent aux Profils métiers et ainsi de garantir la cohérence des formations dispensées avec les besoins du monde du travail ; de doter les Opérateurs d'enseignement et de formation (O.E.F.) de Profils formations communs et de permettre la perméabilité entre les O.E.F. en garantissant la prise en compte des acquis antérieurs des apprenants et donc en favorisant leur mobilité ; d'établir le lien entre les Profils et les structures de Services publics de l'emploi (S.P.E.) et d'améliorer la lisibilité des systèmes d'enseignement qualifiant, de formation, de validation des compétences et d'offre d'emploi ; de disposer de références et langage communs pour tous les partenaires »* (site internet de la Fédération Wallonie-Bruxelles).

Une deuxième réforme qui vise à rendre plus transparents les contenus de formation dans une perspective internationale est la mise en correspondance et l'inscription de l'ensemble des qualifications délivrées par les opérateurs wallons dans le Cadre européen des certifications (CEC ou *European Qualification Framework- EQF*). Ce cadre ne résulte pas d'une ligne directrice de la SEE mais

d'un ensemble de recommandations et de décisions du Conseil pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (Souto-Lopez, 2015). Ce CEC demande aux États membres de classer sur huit niveaux les différentes formes d'apprentissage (enseignement, formation continue) et de validation des compétences. Il procède de la même logique de transparence. Comme l'exprime un acteur de la formation, *« ce cadre de référence tente ainsi d'améliorer la lisibilité et donc de favoriser la transférabilité des apprentissages à travers différents pays mais aussi à travers les systèmes d'enseignement et de formation d'un même pays »* (Thommes, 2007 : 25).

Le processus d'adhésion au CEC est actuellement en cours. Il a conduit à de nombreuses négociations et conflits (la classification introduit une hiérarchie de fait des opérateurs) et de résistances (l'enseignement supérieur a obtenu le monopole des 3 derniers niveaux de certification malgré la demande de certains opérateurs de formation ; cf. *infra*). Ce cadre devient également une référence pour les opérateurs bénéficiant du Fonds social européen au cours de la programmation 2014-2020.

#### 2.3.3.2. Validation des compétences

La validation des compétences est un autre instrument au service de la mobilité professionnelle. Un consortium de validation des compétences a été créé par un accord de coopération entre les gouvernements francophones puis par décret en 2003. Sa finalité est de permettre aux travailleurs ou demandeurs d'emploi de faire reconnaître des savoir-faire acquis par l'expérience professionnelle ou dans le cadre de formation lorsqu'ils n'ont pas de diplôme (Mahieu, 2015). Le PAN 2002 (p.44) décrit l'argumentaire sur lequel repose le consortium : *« dans un contexte de flexibilité du marché du travail et de mutations technologiques industrielles et sociales, la capacité du citoyen à s'insérer socialement et professionnellement repose désormais sur d'autres facteurs que la possession d'un titre scolaire (...). La validation des compétences acquises en dehors du système scolaire joue un rôle primordial dans la mobilité tant professionnelle que géographique »*.

Dans sa communication (exposés, presse, rapports d'activité, site internet), le consortium de validation des compétences se présente comme un instrument au

service des objectifs européens en matière de croissance et d'emploi : *« l'Europe a besoin d'un éventail approprié de compétences et doit faire davantage correspondre les compétences et les emplois pour aider à stimuler la compétitivité et la prospérité (...). La validation des expériences d'apprentissage non formelles et informelles dans les États membres contribue grandement à la réalisation de l'objectif de croissance intelligente, durable et inclusive dans l'Union européenne inscrit dans la stratégie Europe 2020 »* (site internet du CVC).

Le consortium de validation rassemble les interlocuteurs sociaux (qui pilotent le dispositif et contribuent à l'établissement des référentiels), ainsi que plusieurs opérateurs de formation (FOREM, Enseignement de promotion sociale, IFAPME). Il organise des épreuves de validations qui consistent en des mises en situations jugées par des professionnels des métiers. Le CVC délivre des Titres de compétence qui attestent des compétences dans 36 métiers différents permettent d'obtenir des crédits dans certains parcours de formation. Les titres ne sont toutefois pas reconnus à ce jour dans les barèmes salariaux.

#### 2.3.4. Réduire les coûts de (et par) la formation

Enfin, des dispositifs ont été créés ou étendus visent à réduire le coût de la formation professionnelle pour l'employeur. Nous avons vu que la participation des travailleurs à la formation continue était inférieure à la moyenne européenne et que les dépenses de formation des entreprises étaient faibles malgré les engagements des interlocuteurs sociaux (cf. *supra*). Le chef de cabinet du ministre wallon de l'emploi avance l'explication suivante : *« les employeurs continuent à refuser de considérer la formation des travailleurs comme un investissement, et ne la voient que comme un coût, estimant qu'il est de la responsabilité de la collectivité de 'fournir' au monde économique la main-d'œuvre la plus appropriée possible »*<sup>354</sup>.

Les aides publiques à la formation ont été longtemps réservées aux situations de création, d'extension ou de reconversion d'entreprises. Ce dispositif, appelé

---

<sup>354</sup> Table ronde « Du projet collectif aux parcours individuels » publiée dans *Politique* n°53, octobre 2007.

aujourd'hui Crédit adaptation, apporte un financement pour des formations collectives de travailleurs (au moins trois) en entreprise. Les objets de la formation ont été largement étendus en 2003 et peuvent concerner toute adaptation technologique, organisationnelle ou technologique, ainsi que les systèmes de management de la qualité, de l'environnement ou de la sécurité, pour autant que la formation comporte au moins 150 heures réparties sur une période de un à deux ans. Le subside est forfaitaire et compris entre 7 et 10 € par heure de formation selon la taille et la localisation de l'entreprise.

D'autres dispositifs visent la formation individuelle des travailleurs. Le Plan formation insertion est un dispositif qui allie formation de demandeurs d'emploi, aides financières à l'embauche et quasi obligation d'embauche. Le demandeur d'emploi réalise une formation individualisée en entreprise sous la forme d'un stage de un à six mois. Il perçoit, durant cette période une « prime d'encouragement » qui couvre progressivement l'écart entre son allocation de chômage et le salaire minimum<sup>355</sup>. A l'issue de cette période de formation, l'employeur est tenu d'engager le demandeur d'emploi pour une durée au moins équivalente à la période de formation. Cette obligation ne tient toutefois que si le stagiaire convient à l'emploi, ce que l'employeur est seul à apprécier. En 2007, le dispositif du PFI a été étendu pour les jeunes demandeurs d'emploi (- de 25 ans) peu qualifiés (ne disposant pas du certificat d'enseignement secondaire supérieur) : la période maximale de formation a été portée de six mois à un an (voir encadré suivant : notre expérience d'observation participante).

Enfin, un dernier dispositif est mentionné dans les PAN et PNR successifs comme un outil au service de la formation tout au long de la vie. Le système du Chèque formation a été initié en 1998 en Wallonie afin de soutenir les investissements des PME (jusqu'à 250 travailleurs) dans la formation. La valeur faciale du chèque formation (30 €) est égale au double du prix d'achat par l'entreprise. La région finance le solde. Le chèque doit être utilisé auprès de l'un des 350 opérateurs agréés pour des formations qualifiantes. Tous les travailleurs peuvent utiliser ce

---

<sup>355</sup> La prime est progressive et se calcule selon trois périodes équivalent au tiers de la période de formation ; elle est égale à 60, 80, puis 100 % de l'écart entre l'allocation de remplacement et le salaire minimum.



type de chèque qui a été étendu à de nouvelles finalités (chèques langues, chèques éco-climat).

Ces dispositifs constituent certainement autant un moyen de soutenir financièrement les entreprises que d'encourager la formation (Bouchat, Defeyt, 2006). On peut par exemple lire dans le PNR 2009 que « *en Wallonie, 661.848 chèques formation ont été distribués en 2008, ce qui a permis de soutenir 8.458 entreprises* » (p. 113). A certains égards, la formation en devient même un moyen ou un prétexte. Le rapport d'évaluation intermédiaire de la SEE en Belgique en 2005 indique qu'« *en ce qui concerne les formations cofinancées par l'autorité, on court dans de nombreux cas le risque d'un effet d'aubaine important. C'est inévitable jusqu'à un certain point ; mais ces financements contribuent, dans ce cas, au renforcement de la compétitivité des entreprises* » (Gouvernement belge, 2005 : 52). Des membres du comité de gestion du FOREM (du banc syndical) nous ont confirmé, à l'appui d'exemples, la tendance à « faire du chiffre », et ce, parfois sans prise en compte des effets d'aubaine ou des résultats des dispositifs.

*« Effectivement, on confond les choses (...). L'entreprise a fait un investissement. Et l'on voit dans certains dossiers que le montant en investissement de l'entreprise correspond à peu près à ce que l'on demande comme subside pour la formation. Donc on en arrive à la situation plus ou moins aberrante où lorsque l'on sait que les gens ont été plus ou moins formés, on est contents ! »*

Entretien, membre du comité de gestion du FOREM, mai 2007.

Les politiques de formation ne peuvent plus être considérées au regard des seuls objectifs de promotion sociale ou de développement personnel ; elles sont instrumentalisées à plusieurs fins dont celle largement dominante de soutien à l'activité économique à travers la mobilisation d'une main-d'œuvre plus nombreuse et plus adaptée. En ce sens, elles participent à l'objectif d'accroissement du taux d'emploi dont il est question dans la section suivante.



**Encadré 19: Cahier de terrain (extrait) – « Aveux d’impuissance »**

Notes personnelles rédigées dans le cadre de l’observation participante<sup>356</sup>

Avril 2007, au cabinet ministériel

*J’ai été alertée par une responsable de la CSC à propos de la réforme du PFI : le projet est de permettre une plus grande réduction du coût du travail en allongeant la partie formation du dispositif. Un an de main-d’œuvre quasi-gratuite. Dans la foulée, c’est [N.] de la FGTB qui m’appelle et me confirme son inquiétude et son opposition. Elle me parle des effets d’aubaine, énormes. Et de ces jeunes qui font du bon boulot mais qui ne conviennent plus la dernière semaine et ne sont donc pas embauchés. Elle est furieuse. Au CESRW, les représentants du ministre ont testé l’idée d’une période d’embauche raccourcie. Ils ont ravalé leur proposition face au tollé syndical.*

*Faut y aller... Je monte voir le chef’ cab et lui fait part de l’hostilité syndicale. Il sait déjà. Il me dit de prévenir le cabinet [M.] pour éviter les vagues à moins de six mois des élections. Mais sur le fond, il me dit tout net : « l’option actuelle du gouvernement wallon est de faire bouger les gens, de les faire aller dans l’entreprise à n’importe quel prix. Et officiellement, on soutient ». Rendez-vous demain après la réunion du gouvernement.*

*[Le chef de cabinet] me confirme que le ministre est intervenu en gouvernement sur le PFI. Et qu’il comprend la colère syndicale qui est de dire ‘on fait plus d’un truc qui ne marche pas’ (sic). Mais pour le ministre « cette position est un peu courte car on en fait plus pour une catégorie dont les employeurs ne veulent pas, les peu qualifiés, qui n’ont pas le CESS. Et donc tant mieux si l’on concentre les effets d’aubaine sur ceux-là ! ». Je me sens inutile dans mon rôle de contact avec les organisations sociales, mais ma collection d’oxymores s’agrandit.*

---

<sup>356</sup> Le contexte et la méthode de l’observation ont été présentés au chapitre 2.

### 3. TAUX D'EMPLOI, FINS DE CARRIÈRE ET RETRAITES

L'usage du taux d'emploi comme indicateur d'efficacité des politiques de l'emploi, en particulier en ce qui concerne les personnes de plus de 55 ans, est l'une des innovations les plus marquantes liées à la SEE. Nous avons vu dans les deux chapitres précédents que cette clé de lecture nouvelle relevait d'un changement cognitif important.

L'indicateur traditionnel d'analyse de la situation de l'emploi est, avant la SEE, le taux de chômage. Dans cette perspective, la situation des âgés ne constitue pas un problème. Les sorties anticipées du marché du travail permises grâce au système de prépension permettent une gestion sociale des restructurations et des fins de carrières. L'adoption, lors du sommet de Lisbonne en 2000 d'objectifs formulés en termes de taux d'emploi et celle d'un objectif spécifique de 50 % pour les plus de 55 ans lors du sommet de Stockholm l'année suivante change la base informationnelle du diagnostic.

En effet, en 2001, la Belgique a un taux de chômage des plus de 55 ans de 3,1 %. En Région wallonne, ce taux est de 2,8 %, soit un taux de plus de la moitié inférieur à la moyenne européenne (6,7 %). En revanche, en ce qui concerne le taux d'emploi des plus de 55 ans (25,1 % en Belgique et 24,6 % en Wallonie), la Belgique se trouve au dernier rang des 15 États membres de l'époque et loin de la moyenne européenne (UE 15 : 37,5 %). La pratique institutionnalisée de la sortie des plus âgés de la population active devient alors un problème politique.

#### 3.1. *Les arrangements institutionnels remis en cause par la SEE*

La question des fins de carrière touche partiellement à deux objets distincts. Le premier est un droit en matière de sécurité sociale, celui de bénéficier d'une pension de retraite à un âge conventionnel. Le second est un ensemble de régulations et de politiques de l'emploi qui organise des dispositifs de transition ou de retrait du marché du travail (*decommodification*) avant cet âge.

La SEE, en déplaçant l'attention du taux de chômage vers le taux d'emploi, dans un contexte d'évolutions démographiques, elle a fait émerger un « problème des fins de carrière ». Plus précisément, dans le contexte belge, elle a transformé la « solution au problème des restructurations » en « problème des retraits anticipés du marché du travail ».

La crise qui a frappé l'économie mondiale dans les années 1970 a poussé de nombreux États à encourager des départs précoces du marché du travail, notamment par le développement du système de préretraite. Il s'agissait d'une part d'accompagner socialement les restructurations de grandes industries, principalement dans le secteur de la sidérurgie, et, d'autre part, de faciliter l'accès de jeunes travailleurs à l'emploi.

Le système des prépensions a été initié en 1974 par une convention collective de travail (CCT n°17). Il permet aux travailleurs licenciés d'un certain âge de bénéficier d'une indemnisation à charge de l'employeur en complément de l'allocation de chômage (égale à la moitié de l'écart entre le salaire perdu et l'allocation de chômage), et ce, sans obligation de disponibilité à travailler.

La prépension est accessible à partir de l'âge de 60 ans (l'âge légal de la pension est de 65 ans). Pour les travailleurs pouvant prouver 25 années de passé professionnel, cet âge est ramené à 58 ans. En outre, dans certains secteurs (métal, verre, textile, par exemple), des conventions collectives sectorielles prévoient le départ à la prépension à 55 ans pour les travailleurs ayant plus de 38 ans d'ancienneté. Enfin, le ministre de l'emploi peut déroger à ces dispositions en accordant des prépensions à des travailleurs plus jeunes encore<sup>357</sup>. Le recours aux prépensions permet aux employeurs de se séparer d'une partie de sa main-d'œuvre à un coût inférieur à celui du licenciement, surtout dans le cas de travailleurs ayant accumulé une longue ancienneté et pour lesquels les indemnités de préavis peuvent atteindre plusieurs années de salaire.

---

<sup>357</sup> Lors de la restructuration de Ford – Genk en 2004 (deux tiers du personnel licencié), des prépensions ont été accordées à 48 ans. Cette dérogation a été accordée par la ministre de l'emploi qui dépose une note sur le « vieillissement actif » au gouvernement fédéral visant à restreindre l'accès aux prépensions.

Un large usage de ce système est opéré depuis le début des grandes restructurations industrielles des années 1970-80 mais aussi à l'occasion de restructurations de grandes entreprises de services (banques, assurances, par exemple) par la suite. L'obligation de remplacement de travailleurs prévue à l'origine (mais peu respectée) contribue à renforcer sa légitimité comme moyen de « partager le travail et de laisser de la place aux jeunes ». On peut en ce sens parler d'une culture du départ anticipé (Guillemard, 2002).

*« On sait bien que les gens veulent quitter le marché du travail à 50 ans, qu'à 45 ans on engage plus. On savait bien qu'il y a un problème. C'était un problème qui avait été résolu par différentes solutions : l'invention des prépensions mais aussi tout le système des chômeurs âgés qui a un peu camouflé l'impact des restructurations ; cela commencé avant 1980 ».*

Entretien, ancien conseiller au Cabinet du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2006.

En raison de son coût, l'accès aux prépensions est restreint en 1992 (par le durcissement des conditions de carrière). Le coût des prépensions est estimé par l'OCDE en 2003 à 0,5 % du PIB (soit autant qu'en Finlande mais davantage que la moyenne UE). Il a toutefois été réduit de moitié par rapport aux années 1980 grâce aux mesures de restriction d'accès.

Le système des prépensions coexiste avec le système des retraites anticipées qui permettait avant 2013 (les critères sont modifiés à cette date) aux travailleurs qui ont 35 ans d'activité professionnelle (ou périodes assimilées) de prétendre, avant d'atteindre l'âge légal, à une retraite (indemnisée au prorata de la durée de carrière).

Dans l'objectif de réduction de la population active adoptée dans les années 1970, les chômeurs âgés sont dispensés d'obligation de disponibilité et de recherche d'emploi dès l'âge de 50 ans (cet âge est reculé à partir de 2001, cf. *infra*). Ils bénéficient d'un statut spécifique et ne sont plus repris dans les statistiques des demandeurs d'emploi.

Au fil des années, d'autres systèmes, plus ou moins cohérents avec les objectifs des politiques publiques qu'ils utilisent, se superposent à la prépension conventionnelle et permettent aux travailleurs de bénéficier d'un statut similaire.

Ces systèmes s'appuient sur le chômage économique, différents congés thématiques (comme le Crédit-temps), et parfois le chômage. On utilise pour les qualifier la notion de « prépensions Canada dry »<sup>358</sup>. Certaines grandes banques, par exemple, utilisent le système du Crédit-temps (réduction du temps de travail contre allocation compensatoire ; cf. *infra*) et permettent aux bénéficiaires de plus de 50 ans de ne plus venir travailler. D'autres entreprises accordent une allocation complémentaire à d'anciens salariés placés sous régime de chômage afin de leur garantir un revenu net constant jusqu'à l'âge légal de la retraite.

Cependant, il convient de noter que la faible participation des âgés au marché du travail ne s'explique pas que par les seuls départs anticipés. Il y a d'abord un effet de génération, en forte diminution, lié au faible taux d'activité féminin. Il y a aussi les pratiques de recrutement des entreprises qui ne permettent qu'à peu de demandeurs d'emploi âgés d'entrer dans l'emploi. Des enquêtes réalisées pour le compte du secteur de l'intérim dans les années 2000 estiment à 4 % la part d'embauche de travailleurs de plus de 45 ans (HIVA, 2001).

Le premier état des lieux des fins de carrières en Belgique est réalisé, en 2004, par le Conseil supérieur de l'emploi (qui rassemble des représentants des SPE et des experts). Selon l'analyse du CSE (2004 : 87), « *les personnes de cet âge [+ 45 ans] sans emploi sont majoritairement inactives, parce qu'elles n'éprouvent plus la volonté ou le besoin (financier) de travailler, parce qu'elles sont découragées dans leur recherche d'emploi, ou encore parce que leur statut leur permet de ne plus être disponibles sur le marché de l'emploi (chômeurs âgés) voire leur interdit toute activité (prépension à temps plein)* ».

Le CSE (2004) met en évidence une pluralité de voies de retrait anticipé du marché du travail ; il quantifie également ces diverses voies en proportion de la population de la tranche d'âge 50-64 ans :

- le régime de retraite anticipée qui permet, sous conditions de durée de carrière, de quitter l'emploi avant l'âge légal de 65 ans concerne 15 % des 50-64 ans ;

---

<sup>358</sup> Car, en paraphrasant une publicité, ils ont l'apparence des prépensions sans en être.

- les chômeurs âgés, dispensés de recherche d'emploi, représentent 8 % des 50-64 ans ;
- Les prépensions (conventionnelles, de secteur ou concernant les entreprises en restructuration) touchent 5,9 % des 50-64 ans (les prépensions à mi-temps concernent 0,1 % des travailleurs);
- le régime d'invalidité concerne 6,7 % des 50-64 ans ;
- le système du Crédit-temps (qui n'est pas réservé aux seuls travailleurs âgés) concerne 1,2 % des travailleurs de la classe d'âge

Ces différents dispositifs, pris dans leur ensemble, concernent 36,9 % de la classe d'âge considérée. Si l'on les rapporte à la classe des plus de 55 ans, cette proportion est plus élevée encore, comme on peut le déduire du tableau suivant extrait du PNR 2008.

**Tableau 48. Sorties anticipées du marché du travail (2007)**

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique
Pensions anticipée	123.353	63.178	13.988	200.519
Prépensions	77.834	31.909	4.539	114.282
Chômeurs âgés	61.210	35.807	10.921	107.938
Maladie et invalidité	131.318	85.502	23.653	240.473
<i>Total retraits</i>	<i>393.715</i>	<i>216.396</i>	<i>53.101</i>	<i>663.212</i>
<i>Pop tot. 55-64 ans (2008)</i>	<i>748.965</i>	<i>415.490</i>	<i>101.637</i>	<i>1.266.092</i>

Source : Programme national de réforme belge, 2008

Les « retraits anticipés » n'expliquent pas seuls le faible taux d'emploi des âgés ; il faut aussi prendre en compte les inactifs (surtout des « femmes au foyer ») qui représentent 17,5 % des 50 à 64 ans. Le tableau suivant présente le taux d'emploi des plus de 55 ans en Belgique et dans ses régions. Ce taux est largement en dessous de la moyenne européenne, tant en ce qui concerne les hommes que les femmes.

**Tableau 49. Taux d'emploi des 55-64 ans en 2007 (%)**

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique	UE 27
Hommes	43.8	40.5	45,9	42.9	53.9
Femmes	24.7	27.0	31,5	26.0	36.0
Total	34.2	33.6	38,3	34.4	44.7

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail.

### **3.2. Pression européenne**

On retrouve dans les recommandations relatives aux fins de carrières une même intensification qu'en matière de chômage. Les recommandations portent d'abord sur l'encouragement au travail des « âgés », puis sur les alternatives à la prépension en cas de restructurations d'entreprises et la dissuasion des départs anticipés en général et enfin sur l'âge légal de départ à la retraite.

Les premières évaluations des PAN et les recommandations adressées à la Belgique ne font pas de référence explicite au vieillissement actif. En 1999, la Commission se limite à souligner que les mesures préventives destinées à réduire le chômage sont limitées aux personnes de moins de 45 ans. Progressivement, le prescrit européen devient plus précis. En 2000, la Belgique reçoit pour recommandation d'« *examiner de manière plus approfondie les effets dissuasifs de la fiscalité et des prestations sur la participation au marché du travail (...) des travailleurs âgés. La Belgique devrait notamment reconsidérer les mesures existantes d'encouragement de la retraite anticipée et envisager des options politiques plus adaptées pour prévenir le départ précoce des travailleurs (...) et favoriser l'emploi des travailleurs les plus âgés* ». En 2001, le texte de la recommandation varie peu ; il y est ajouté l'idée d'« *envisager de renforcer les actions dissuasives* ». En 2002, il est prescrit d'« *envisager de nouvelles mesures* ».

En 2003, on assiste à l'introduction de la notion de vieillissement actif dans le texte des recommandations, libellé comme suit : « *élaborer et mettre en place une stratégie générale d'amélioration du taux d'emploi, en particulier des travailleurs âgés (...) et supprimer les incitations au retrait précoce des travailleurs de la vie professionnelle* ».

Enfin, en 2004, la question des reconversions industrielles, largement débattue en Belgique et en particulier en Wallonie, est également introduite dans le texte des recommandations. L'État membre est incité à « *mieux anticiper et accompagner les restructurations d'entreprises, notamment en cas de licenciement collectif* » et de « *développer une stratégie globale de vieillissement actif, l'accès à la formation continue, la promotion de formes flexibles de travail et une procédure efficace de recherche d'emploi pour les travailleurs âgés au chômage, ce qui requiert notamment de réduire résolument le recours aux régimes de retraite anticipée* »<sup>359</sup>.

Après l'adoption de la Loi relative au pacte de solidarité entre les générations, des recommandations européennes sur la diminution des sorties anticipées sont encore adressées à la Belgique.

D'abord, l'UE recommande de mettre en œuvre les réformes adoptées et de les intensifier. Ainsi, en 2006-2007 : la recommandation indique que « *les mesures visant à élever l'âge de sortie du marché du travail devront faire l'objet d'une mise en œuvre rigoureuse et d'un suivi efficace* ». Au cours des deux années suivantes, en 2007 et 2008, le texte est pratiquement identique. Il est recommandé que l'État membre « *se concentre sur l'augmentation du taux d'emploi chez les travailleurs âgés (...) notamment en renforçant les critères d'admissibilité aux régimes de préretraite ainsi que l'efficacité des politiques actives du marché du travail* ». En 2009, la recommandation indique que « *des efforts additionnels sont nécessaires pour augmenter la participation au marché du travail, notamment des âgés* ». Ces recommandations s'inscrivent principalement dans les orientations du dit pacte des générations et visent à le renforcer, par exemple par des modifications des critères d'accès aux prépensions que l'on peut lire comme des changements de premier ordre.

Ensuite, lorsque les recommandations s'inscrivent dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique, les changements prônés sont d'une autre ampleur. Ainsi en 2011, l'UE prescrit de « *juguler les dépenses liées au vieillissement* », non plus en limitant les critères d'accès aux prépensions mais « *en empêchant la sortie*

---

<sup>359</sup> La recommandation sur les fins de carrière (adressée en octobre) est également une critique explicite de l'accord de coopération d'avril 2004 relatif au contrôle des chômeurs qui ne porte que sur les moins de 50 ans.



*anticipée du marché du travail* », tout en indiquant que « *des mesures telles que la liaison de l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie pourraient être envisagées* ». Pour rappel, cette recommandation du Conseil a été adoucie par rapport à la proposition initiale de la Commission qui évoquait de « *relever l'âge légal de la retraite* », en raison de la résistance de la Belgique et d'une coalition d'États au sein de l'EMCO (cf. chapitre 6). En 2012, la recommandation est plus générale, et insiste sur la nécessité d'augmenter l'âge de départ effectif de la retraite et de tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie.

En 2013, la recommandation européenne porte explicitement sur « *l'élévation de l'âge de la retraite* » et sur « *la poursuite des efforts pour restreindre les départs anticipés* ». On se situe désormais dans une perspective bien différente des premières recommandations (en 1999) émises dans le contexte de la méthode ouverte de coordination qui invitaient la Belgique à examiner les effets dissuasifs de la fiscalité sur la participation des travailleurs âgés à l'emploi.

### **3.3. Des réformes incitatives aux restrictions d'accès aux prépensions**

Malgré la pression européenne, les changements significatifs dans les dispositifs touchant aux fins de carrière n'apparaissent qu'au milieu des années 2000. Les différences objectives en termes d'évolution démographique et d'usage des prépensions entre le Nord et le Sud du pays, ainsi que les fortes résistances syndicales (cf. *infra*), expliquent pour partie cette inertie initiale.

#### **3.3.1. Premières incitations**

Les PAN du début des années 2000 mentionnent peu de dispositifs contraignants qui stimulent le maintien au travail. Pour ce qui concerne la Wallonie, le PAN 2003 fait référence aux aides complémentaires à la réduction du temps de travail ou aux dispositifs de tutorat. Des notes préparatoires à la rédaction du PAN évoquent des tables rondes de motivation de demandeurs d'emploi de plus de 45 ans. Des incitations financières sont également prévues pour les chômeurs âgés ou

prépensionnés qui reprennent une activité professionnelle et pour les employeurs qui les engagent.

En 2001, le PAN fait référence à une importante mesure d'aménagement du temps de travail en fin de carrière. La CCT du 24 février 2001 octroie ainsi une indemnité mensuelle (329 ou 123 €) aux travailleurs de plus de 50 ans qui réduisent de 50 % ou de 20 % leur temps de travail. Ce dispositif appelé *Crédit-temps* vise, d'une part, à assouplir les dernières années de carrière et, d'autre part, à simuler l'emploi.

La première mesure contraignante est la suppression, en 2001, de la dispense d'inscription des chômeurs de plus de 50 ans et de moins de 57 ans (58 ans à partir de 2004) comme demandeur d'emploi. Ceci implique que les demandeurs d'emploi sont tenus d'accepter toute offre d'emploi convenable. La disposition vise aussi à freiner les licenciements via un procédé de type « Canada Dry » (octroi par l'entreprise d'un complément aux allocations de chômage aux travailleurs licenciés). Il faut noter toutefois que les chômeurs de plus de 50 ans restent, jusqu'en 2011, hors du portée du plan d'accompagnement et de contrôle de la recherche d'emploi (cf. *supra*).

Enfin, un droit à l'outplacement, à charge de l'employeur, est instauré en 2003 pour tous les travailleurs de plus de 45 ans qui perdent leur emploi. Cette pratique, qui existait pour les cadres, est réalisée par des cabinets spécialisés (Moulaert, 2012). La ministre fédérale de l'emploi L. Onkelinx inscrit cette réforme dans le cadre de la SEE en s'exprimant devant la Chambre : « *ces éléments sont incontestablement de nature à constituer un ensemble de gestes significatifs vis-à-vis de nos partenaires européens (...). Ils démontrent la volonté d'intégrer dans notre législation les recommandations édictées par l'Europe* »<sup>360</sup> (Bingen *et al.*, 2006 : 43). La mesure rencontre un succès limité lors de son lancement. Selon la fédération professionnelle, 439 travailleurs ont été accompagnés en 2004 dans l'ensemble du pays.

---

<sup>360</sup> Chambre, DOC Parl. 50-1290/001, 11 juin 2001.

### 3.3.2. *La Conférence sur les fins de carrière*

La véritable impulsion à la réforme des fins de carrière est donnée par le Gouvernement Verhoofstadt II qui est mis en place en octobre 2004. Comme en matière de contrôle des chômeurs, il concrétise et amplifie les intentions du gouvernement précédent articulées autour de la notion d'État social actif (cf. *supra*).

Le Premier ministre s'appuie sur la SEE et le rapport du CSE pour argumenter de la nécessité d'augmenter le taux d'emploi des plus de 55 ans (Moulaert, 2006). Il invite les interlocuteurs sociaux à une concertation tripartite sur les moyens de limiter les retraits précoces. La stratégie proposée repose sur quatre axes : stimuler les salariés à rester actifs plus longtemps (par l'encouragement de la formation, l'assouplissement des carrières grâce au Crédit-temps, l'amélioration du reclassement, etc.), l'encouragement des employeurs (par la suppression progressive du critère d'âge dans les barèmes salariaux et par des incitants financiers), désinciter les retraits anticipés (accès limité aux prépensions, priorité au reclassement, pénalisations financières), et enfin le découragement de l'activité de travail (et le cumul de revenu) pour les prépensionnés.

Les interlocuteurs sociaux accueillent l'invitation du gouvernement de façon contrastée. Les employeurs se félicitent de l'initiative mais indiquent que la diminution des cotisations sociales ne suffira pas pour rencontrer les objectifs gouvernementaux. Les syndicats estiment pour leur part que le débat semble terminé avant d'être entamé, vu le peu de marge de concertation laissé par les propositions du gouvernement.

Après discussion des propositions du gouvernement au sein de groupes techniques, les interlocuteurs sociaux ne parviennent à aucun consensus, malgré les tentatives de médiation et de nouvelles propositions du gouvernement. Selon Moulaert (2006 : 31), « *la Conférence sur les fins de carrière se présente davantage comme l'exposé dialectique de propositions qui ne se rencontrent qu'à de rares occasions plutôt que comme une négociation dans laquelle des partenaires construisent un accord collectif* ».

En réponse à la résistance syndicale, le gouvernement dépose en septembre 2005, soit près d'un an après le lancement de la conférence sur les fins de carrière, une note d'orientation qui élargit le débat et comprend des mesures favorisant l'emploi des jeunes, des financements complémentaires de la sécurité sociale et un dispositif visant à adapter les allocations sociales à l'évolution du bien-être. Le « vieillissement actif » est ramené à un chapitre de la note. Le gouvernement presse les interlocuteurs sociaux à conclure un accord et indique qu'il adoptera les mesures proposées en l'absence de consensus des interlocuteurs sociaux. Alors que le patronat criant une augmentation des coûts pour les entreprises, notamment dans le cas de restructurations, les syndicats jugent la note trop vague.

Une première grève générale est organisée le 7 octobre 2005 par la seule FGTB alors que les deux autres syndicats privilégient la poursuite des négociations. Cette dernière n'aboutit pas à un accord et conduit le gouvernement à décider.

### 3.3.3. *Le « Pacte de solidarité entre les générations »*

Dépassant l'impossibilité des interlocuteurs sociaux de parvenir à un consensus, le gouvernement présente à l'occasion de la rentrée parlementaire d'octobre 2005 un ensemble de mesures rassemblées dans un document portant le nom de « Contrat de solidarité entre les générations ». En effet, le Premier ministre considère la concertation comme aboutie : *« la décision du gouvernement en ce qui concerne l'emploi des jeunes et les fins de carrière se traduit par un document détaillé reflétant le résultat d'une concertation de longue haleine avec les partenaires sociaux ainsi que d'une consultation régulière des ministres régionaux de l'emploi »*<sup>361</sup>. Les mesures gouvernementales portent sur plusieurs thèmes controversés qui ont été discutés préalablement par les interlocuteurs sociaux.

En matière de restructuration, il est prévu d'activer les travailleurs licenciés via une « cellule emploi » qui doit œuvrer en faveur de la reconversion et du reclassement des personnes concernées durant au moins 6 mois. La participation à cette cellule est volontaire mais un travailleurs de plus de 45 ans qui refuse de

---

<sup>361</sup> Annexe à la déclaration de politique fédérale du 11 octobre 2005

collaborer ou qui n'accepte pas une offre d'emploi convenable perd l'indemnité (correspondant à l'ancien salaire) à laquelle il peut prétendre durant cette période.

Des incitants financiers sont également prévus afin de prolonger la carrière. Il s'agit notamment de repousser de 60 à 62 ans le bonus pension (majoration de la pension pour les départs tardifs) et d'autres avantages fiscaux<sup>362</sup>.

Ledit Contrat de solidarité entre les générations prévoit aussi une modification progressive de l'âge d'accès à la prépension conventionnelle. Avant celui-ci, la prépension était accessible à 58 ans, à condition d'avoir 25 ans de carrière. Les nouvelles conditions d'accès sont présentées dans le tableau suivant.

**Tableau 50. Critères d'accès à la prépension adoptés en 2005**

<i>Année de mise en œuvre</i>	<i>Age</i>	<i>Ancienneté hommes</i>	<i>Ancienneté femmes</i>
2008	60 ans	30 ans	26 ans
2012	60 ans	35 ans	28 ans
2016	60 ans	35 ans	30 ans
2020	60 ans	35 ans	32 ans
2024	60 ans	35 ans	34 ans

Il est à noter que le gouvernement prévoit des régimes d'exception. Ceux-ci permettent un départ à la prépension à 58 ans dans le cas des travailleurs inaptes dans le secteur de la construction, des travailleurs ayant travaillé 20 ans dans un régime de travail de nuit. Les CCT sectorielles spécifiques (verre, métal, chimie) prévoyant des départs entre 55 et 57 ans sont prolongées jusqu'en 2010. Enfin, les travailleurs pouvant justifier d'une carrière longue peuvent accéder à la prépension à 58 ans mais la durée de carrière passe de 35 ans pour les hommes et 30 ans pour les femmes à 40 ans. Des départs anticipés restent également possibles en cas de restructurations d'entreprise et d'entreprises reconnues en difficulté (50 ans) et dans le cas de métiers lourds.

Après une nouvelle grève générale, cette fois en front commun, soutenue par une manifestation de 100.000 personnes en novembre, le Gouvernement procède à quelques derniers ajustements de son projet<sup>363</sup>.

---

<sup>362</sup> Moindre imposition sur l'assurance groupe (2<sup>ème</sup> pilier) si celle-ci est liquidée à l'âge légal de retraite.

Le gouvernement fédéral dépose le projet de Loi « relatif au Pacte de solidarité entre les générations »<sup>364</sup> fin novembre 2005 et « *au terme d'un processus parlementaire rapide, le Gouvernement ayant demandé l'urgence, le texte est voté le 15 décembre par la Chambre* » (Moulaert, 2006 : 63). Cette loi a été perçue par bon nombre d'acteurs wallons comme l'imposition d'une volonté externe, en l'occurrence flamande et européenne.

*« À côté de cela il y a toutes les offensives sur les taux d'emploi des âgés. Mais malgré tout, le gouvernement en tient compte aussi. Il a fait son pacte des générations. C'était une pression flamande d'un côté, mais aussi une pression européenne. Les flamands par pénurie de main-d'œuvre voulaient faire travailler les gens plus longtemps et l'Europe de l'autre côté était là aussi. Et cela a servi de couverture à Verhofstadt et à tout le gouvernement à ce moment-là pour dire si on fait ce pacte des générations –enfin ils l'appellent 'pacte'- c'est parce que l'Europe nous l'impose aussi, bien entendu »*

Entretien, secrétaire général, organisation syndicale wallonne, mars 2008.

### 3.3.4. Influences sur les politiques wallonnes

Les réformes portées par la Loi relative au pacte de solidarité entre générations affectent les pratiques et les réglementations wallonnes en matière de restructuration d'entreprises. Il s'est en effet progressivement institutionnalisé en Wallonie une approche des restructurations industrielles qui présente des singularités. Si les premières initiatives de reconversion remontent à la fin des années 1950 et aux programmes de la CECA (Conter, 2012b), c'est essentiellement au cours des années 1970 et 1980 qu'ont été développées les cellules de reconversion comme alternative aux formations individuelles proposées par les services publics ou quelques opérateurs privés (Bingen, 2010). Ces dispositifs de reclassement collectifs sont au départ structurés autour de projets de création d'emploi. Ils sont portés par les organisations syndicales et cogérés avec le service public de l'emploi. Jusqu'en 1985, les travailleurs qui y participent bénéficient

---

<sup>363</sup> Forte diminution de la cotisation dissuasive sur les indemnités de crédit-temps et recul à 2015 de l'échéance des CCT sectorielles spécifiques (au lieu de 2010).

<sup>364</sup> Ce programme n'a de « Pacte » que de nom dans la mesure où il n'est porté que par le Gouvernement, sans accord des interlocuteurs sociaux.

d'un « salaire de reconversion » égal au salaire perdu la première année (et 90 puis 80 % les deux années suivantes).

Cette pratique se poursuit au cours des années 1990 malgré la disparition de l'indemnité de reconversion<sup>365</sup>. Un décret relatif au *Plan d'accompagnement des reconversions* est adopté en 2004. Il prévoit la mise en place de cellules de reconversion à la demande des organisations syndicales, après épuisement des négociations sociales et clôture d'un plan social. Le dispositif a une durée de 1 à 2 ans. Une équipe mixte composée de travailleurs du FOREM et d'accompagnateurs syndicaux assure l'accompagnement de l'ensemble des travailleurs licenciés qui y participent sur base volontaire. Le dispositif conjugue plusieurs types d'objectifs : la reconversion professionnelle des individus mais aussi l'accompagnement, la protection collective et la mise en réseau des individus.

Les nouvelles dispositions fédérales affectent cette approche singulière en Wallonie. D'abord, les cellules de reconversion sont assimilées aux cellules pour l'emploi. Ceci implique que les travailleurs de plus de 45 ans sont obligés de s'y inscrire sous peine de perdre leurs indemnités.

Ensuite, l'obligation faite aux employeurs de financer l'outplacement des plus de 45 ans en cas de licenciement a renforcé le positionnement des bureaux privés, souvent liés au secteur de l'intérim, dans le champ de l'accompagnement ; « *cela a conduit à une mise en concurrence des opérateurs privés et publics lors de licenciement collectifs* » (Bingen, 2010 : 531). En outre, la possibilité pour les agences d'intérim de bénéficier des réductions de cotisations sociales en cas d'embauche de travailleurs licenciés peut porter un risque de collusion entre des entreprises d'intérim et d'outplacement parfois issues du même groupe (Bingen, 2010). L'objectif d'insertion durable peut aussi devenir moins prioritaire.

### 3.3.5. *Les réformes ultérieures sur le chemin de dépendance*

Une nouvelle réforme des dispositifs de fin de carrière intervient avec la formation du Gouvernement Di Rupo fin 2011. Durant une longue période de négociation qui

---

<sup>365</sup> Dans les deux autres régions du pays, c'est essentiellement à l'outplacement privé qu'il est fait recours (Bingen, 2010).

suit les élections de la mi-2010, différentes propositions sont discutées dont l'élévation de l'âge de la retraite prônée par la Commission. Les organisations syndicales, par des manifestations et une grève générale exercent une pression sur le gouvernement.

Dans sa déclaration gouvernementale, le Premier ministre indique que le thème des fins de carrière sera à l'agenda du gouvernement : *« notre système de sécurité sociale ne pourra tenir le double choc de l'endettement et de l'augmentation de l'espérance de vie (...) ; il y a lieu de trouver un meilleur équilibre entre les périodes où les cotisations sociales sont payées et celles à charge de la même sécurité sociale. Il est d'une importance capitale de trouver un équilibre pour éviter que ceux qui travaillent doivent sans cesse cotiser davantage. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a l'intention de revoir le système de prépension et de retraite anticipée. L'âge légal de la pension restera fixé à 65 ans mais nous encouragerons nos concitoyens à rester plus longtemps au travail entre 50 et 65 ans »* (Gouvernement belge, 2011 : 12).

L'âge légal de la retraite n'est pas remis en question par le Gouvernement Di Rupo. En revanche, l'accès à la pension anticipée est restreint. Alors qu'il était possible à 60 ans avec 35 années de carrière, le gouvernement décide d'élever progressivement ces critères pour arriver en 2016 à 62 ans et 40 ans d'expérience professionnelle.

L'accès au Crédit-temps est également limité. La formule du 4/5 temps avec indemnité complémentaire n'est plus accessible qu'à 55 ans (au lieu de 50). En outre, la prise en compte des années en Crédit-temps sera réduite dans le calcul de la pension.

Enfin, le régime de prépensions est réformé. Il porte désormais le nom de Régime de chômage avec complément d'entreprise (RCC). Deux changements sont introduits. D'abord, le régime général reste accessible à partir de 60 ans mais la condition d'ancienneté de carrière passe progressivement de 30 ans pour les hommes et 26 ans pour les femmes à 40 ans. Les régimes d'exception (métiers lourds, conventions sectorielles spécifiques, travail de nuit, etc.) restent d'application. En revanche, dans le cas des entreprises en difficulté ou en



restructuration, l'âge d'accès à la prépension passe à 55 ans (au lieu de 52 et 50 ans). Comme le laisse entendre le changement d'appellation, les bénéficiaires des préretraites sont des chômeurs. A l'exception des plus de 60 ans, des personnes inscrites dans les régimes dérogatoires, et des plus de 58 ans licenciées dans le cadre d'une entreprise en difficulté (ou ayant 38 ans de carrière), les obligations d'inscription au FOREM, de recherche d'emploi et d'acceptation d'un emploi convenable s'appliquent aux bénéficiaires du RCC.

**Tableau 51. Évolution des conditions d'accès aux régimes de prépension  
(présentation simplifiée)**

		<b>Avant 2005</b>	<b>PSG 2005</b>	<b>2012</b>
Prépension Régime général	Âge	60 ans	60 ans	60 ans
	ancienneté	20 ans ou 10 ans même secteur	H : 30 ans F : 26 ans	40 ans *
	Âge	58 ans	extinction	
	ancienneté	25 ans		
Carrières longues	Âge		58 ans	58 ans
	ancienneté		H : 38 ans F : 35 ans	38 ans
Travail de nuit et équipes	Âge	56 ans		
	ancienneté	33 ans		
construction	Âge	56 ans	56 ans	
Conventions sectorielles	Âge	55, 56 ou 57 ans	58 ans* 38 ans d'ancienneté	
Entreprises en restructuration	Âge	Selon convention min. 50 ans	52 ans	55 ans
Entreprises en difficulté	Âge	Selon convention min. 50 ans	50 ans	55 ans

\* Avec dispositions transitoires spécifiques

Ce tableau récapitulatif montre l'importance des changements successifs dans les conditions d'accès aux prépensions. Il en résulte une participation décroissante à ce régime. Lors de l'élaboration de la Loi relative au pacte de solidarité entre générations, la FGTB a signalé que trois quarts des travailleurs partis en prépension à 58 ans les années précédentes n'avaient pas atteint 40 ans de carrière au total. Le PNR 2013 indique que les dépenses du régime de chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépensions) ont reculé en volume (-3,9%) en 2012 en raison du durcissement des conditions d'octroi de ce régime (PNR

2013, p. 4). En janvier 2015, le rapport annuel de l'ONEM indique que le nombre de prépensionnés n'a jamais été aussi bas au cours des 12 dernières années. Les conditions de carrière pénalisent en particulier les femmes dont les carrières sont plus souvent discontinues.

Les discours et indicateurs développés dans le cadre de la SEE ont donc contribué à transformer les représentations relatives aux fins de carrière. Après une période de résistance et d'inertie, les réformes se succèdent en la matière depuis le milieu des années 2000 ; les mesures incitatives font place à des dispositions plus contraignantes qui participent, dans ce domaine également à la transformation des objectifs politiques généraux.

#### **4. COÛT DU TRAVAIL ET FORMATION DES SALAIRES**

La question salariale est un enjeu particulièrement sensible en Belgique. Si la négociation salariale relève de la compétence des interlocuteurs sociaux, elle est fortement encadrée par la loi et par le gouvernement. Les questions de la formation des salaires et de la fiscalité sur le travail sont au cœur de la SEE en raison des enjeux en termes de pièges à l'emploi et de compétitivité qui y sont liés.

Plusieurs éléments, affectant le coût du travail, font de la question des salaires une problématique complexe et un objet de réforme difficile.

D'abord, le salaire n'est pas à considérer comme le prix d'un échange marchand mais résulte de conventions collectives dont le principe de partage de la richesse produite découle des compromis de l'après-guerre. Ainsi, des négociations entre interlocuteurs sociaux ont lieu tous les deux ans pour programmer la progression des salaires.

Ensuite, une partie du salaire est socialisé sous la forme de cotisations sociales. Toute modération salariale entraîne de facto une diminution des recettes de la sécurité sociale qui se traduit soit par une diminution de ses prestations soit par un

besoin de financement alternatif. Il en va de même de l'impôt sur le revenu et du financement des fonctions collectives qu'il permet.

Par ailleurs, des pratiques conventionnelles visent à assurer un maintien du pouvoir d'achat ou une rémunération de la productivité croissance ou de l'expérience du travailleur. Ces mécanismes sont l'indexation des salaires d'une part et les barèmes salariaux d'autre part.

#### **4.1. L'impératif de compétitivité**

Au début des années 1980, un constat est largement partagé en Belgique. Les coûts salariaux et le niveau des prélèvements fiscaux sur le travail figurent parmi les plus élevés en Europe<sup>366</sup>. La variable salariale devient un des éléments de restauration de la compétitivité de l'économie nationale. Les réductions de cotisation de sécurité sociale et la modération salariale sont mobilisées à cette fin (cf. chapitre 4)<sup>367</sup>.

Alors que la Belgique s'apprête à entrer dans l'UEM, le mécanisme du calcul de l'indexation est modifié afin de neutraliser l'effet des variations de prix de certains produits et la Loi de 1996 sur la sauvegarde de la compétitivité (cf. chapitre 4) contraint les interlocuteurs sociaux à tenir compte des évolutions des salaires dans les pays voisins (Cassiers, Denayer, 2010).

*« Dans la situation économique mondiale ou européenne que l'on connaît, on ne parle plus de gain de productivité, mais on compare son gain de productivité et l'évolution du coût salarial avec son voisin (...). Et donc, la politique salariale menée jusqu'aux années 70 avec cette notion du partage des gains de productivité, a été remplacée par les notions de concurrence et de compétitivité (...). On doit à ce moment-là renvoyer le combat au niveau européen. On ne sait plus le mener au sein d'un pays. On peut avoir des nuances entre les différents pays. Le fait qu'on ait maintenu l'indexation automatique est quand même un élément très positif pour la Belgique. Mais on sait qu'après les marges dépendront quand-même de ce qui se passe dans*

---

<sup>366</sup> La situation est toujours la même en 2003 quand, selon le PNR 2004, la pression fiscale totale sur les bas salaires (prélèvements fiscaux et cotisations) s'élève à 47,5 % pour une moyenne de 37,2 % dans l'UE.

<sup>367</sup> La Belgique plaide pour la réduction des coûts non salariaux du travail lors de la CIG en 2007 (cf. chapitre 3).

*les autres pays. Et comme l'Allemagne a connu cette période récente de blocage des salaires, que la France mène sa politique de réduction des charges sociales, cela veut dire que les comparaisons deviennent de plus en plus difficiles à faire et qu'on est coincés dans ce raisonnement de compétitivité et d'Europe ».*

Entretien, secrétaire général, organisation syndicale wallonne, mars 2008.

Un nouvel indice dit « Indice santé »<sup>368</sup> remplace l'indice des prix à la consommation pour l'indexation des salaires. Néanmoins, dès le début des années 2000, une pression est exercée sur la Belgique, à travers des recommandations européennes pour maîtriser le coût du travail.

#### **4.2. Des recommandations entre GOPE et SEE**

La question du coût salarial prend place lentement dans l'agenda de la SEE. Comme nous l'avons vu (cf. *supra*), les thèmes de la compétitivité et en particulier de la compétitivité-coût relèvent dès 1997 des grandes orientations de politiques économiques (GOPE). Les salaires sont une des variables de la discussion politique sur la croissance et sur la stabilité monétaire. A la fin des années 1990, le discours européen sur les salaires est fortement alimenté par la BCE ; la modération salariale est promue, depuis le Traité de Maastricht, comme outil de maîtrise de la pression inflationniste (Pochet, 2002b ; Dufresne, 2004). Les lignes directrices pour l'emploi abordent avant 2005 la question du coût salarial essentiellement à travers les systèmes d'imposition et leurs effets désincitatifs et créateurs de pièges à l'emploi.

On ne trouve dans les premières recommandations à la Belgique que des références peu précises ou indirectes à la thématique salariale. Ainsi, en 2001, « *la Belgique est invitée à (...) poursuivre et surveiller attentivement les mesures destinées à réduire la pression fiscale sur le travail afin d'encourager les travailleurs à accepter un emploi et les employeurs à recruter, et surveiller attentivement les retombées des réductions des cotisations sociales* ».

---

<sup>368</sup> Cet indice ne comprend pas les produits suivants : alcools, tabacs, carburants.

La recommandation évolue dans sa formulation mais peu dans son contenu au cours des années ultérieures. En 2004, la recommandation est plus courte et plus directe et indique que la Belgique « *devrait en priorité (...) réduire davantage les coûts non salariaux du travail, en particulier pour les bas salaires* ». En 2006 et au cours des années suivantes, l'accent est à nouveau mis sur la charge fiscale et les recommandations insistent sur l'objectif « *de la ramener au niveau de la moyenne des pays voisins d'ici 2010* ».

Dans le domaine de la formation des salaires comme dans la plupart de ceux évoqués précédemment, les recommandations européennes formulées après 2010, délaissant des principes généraux pour, d'une part, toucher des éléments plus concrets de la législation existante et, d'autre part, remettre explicitement en cause des tabous ou des compromis historiques comme le niveau de la négociation salariale et la pratique de l'indexation.

Ainsi, en 2011, la recommandation européenne ne concerne plus seulement les coûts non salariaux, comme par le passé, mais évoque des pistes de réforme qui pourraient provoquer une diminution du salaire réel ; il s'agit en effet de « *prendre des mesures afin de réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires, afin d'assurer que la croissance des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité* ». Cette formulation a été adoucie, suite à la résistance de la Belgique au Conseil (cf. *supra*), par l'ajout en introduction de la recommandation des mots « *prendre des mesures afin de* » à la proposition initiale de la Commission.

En 2012, la recommandation fait explicitement référence à la Loi de 1996 et aux demandes patronales d'accords globaux. Elle porte aussi sur la décentralisation des négociations collectives. Les termes suivants complètent et précisent le texte quasi inchangé de la recommandation 2001 : « *en veillant à la mise en œuvre des mécanismes de correction ex post prévus dans la norme salariale et en encourageant la conclusion d'accords globaux afin d'améliorer la compétitivité-coût et en facilitant le recours aux clauses dérogatoires aux conventions* ».

*collectives sectorielles afin de mieux aligner la croissance des salaires sur l'évolution de la productivité du travail au niveau local ».*

En 2013 et en 2014, la formulation de la recommandation évolue légèrement mais comporte les mêmes éléments : adaptation du système de fixation des salaires et de l'indexation, prise en compte des différences de productivité au niveau sous-régional et mécanismes de corrections automatiques<sup>369</sup>.

#### **4.3. La mise en œuvre docile des recommandations européennes**

L'objectif de réduction du coût du travail est largement partagé par les acteurs, en ce compris dans les rangs syndicaux. Les débats porteront davantage sur le rythme et les moyens de réaliser cet objectif dans un contexte de rigueur budgétaire. L'option principale adoptée, à côté des mesures fiscales (imposition et frais déductibles) est la réduction des cotisations de sécurité sociale.

On pourra lire dans un tableau récapitulatif en fin de section les initiatives successives dites de « réduction de charges » valorisées par les différents gouvernements fédéraux dans le cadre des PAN et PNR. Dès le PAN 1999, la Belgique affiche l'objectif de ramener le niveau des cotisations sociales à celui des pays voisins.

Les initiatives gouvernementales de diminution des cotisations interviennent en général à deux moments clé : en début de législature et à l'occasion des négociations interprofessionnelles<sup>370</sup>. Comme on a pu le lire au chapitre 5, les gouvernements successifs s'inscrivent dans la même trajectoire. Il en résulte une croissance continue des moyens consacrés à la réduction des cotisations. Les

---

<sup>369</sup> La recommandation 2013 est formulée comme suit : « *afin de rétablir la compétitivité, à poursuivre les efforts engagés pour réformer le système de fixation des salaires, y compris l'indexation, à faire en sorte, en particulier par des mesures structurelles, en concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales, que le système de fixation des salaires réagisse à l'évolution de la productivité, qu'il reflète les différences de productivité et de situation sur le marché du travail aux niveaux sous-régional et local, et qu'il prévoie des corrections automatiques lorsque l'évolution des salaires nuit à la compétitivité-coût* ».

<sup>370</sup> L'attribution aux interlocuteurs sociaux d'une enveloppe budgétaire destinée à diminuer les cotisations sociales facilite parfois la conclusion d'accords salariaux.

montants totaux des réductions de cotisations (secteurs privé et non-marchand confondus) passent ainsi de 3,6 milliards € en 2002 à 7,6 milliards € en 2014. Rapportés au total des cotisations payées, la réduction passe de 11,2 à 16,4 %. Le tableau ci-dessous, constitué à partir des informations présentées dans les PAN et PNR présente l'évolution et la ventilation de ces réductions de cotisation de sécurité sociale.

**Tableau 52. Evolution des réductions de cotisations sociales en Belgique**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (1)	2014 (1)
<b>Réduction structurelle des cotisation (a)</b>	2.771.280	2.954.820	3.343.773	3.714.163	3.867.160	3.742.855	4.109.698	3.974.594	4.012.370	4.107.770	4.192.563	4.376.183	4.524.925
<b>Groupes cibles (b)</b>	226.390	228.260	274.503	430.835	511.250	945.701	800.273	773.544	797.113	862.581	857.141	859.237	925.167
<b>Réductions spécifiques (c)</b>	229.290	233.560	251.690	271.871	280.884	292.660	360.702	381.816	404.161	419.687	430.040	435.179	443.486
dont recherche et enseignement scientifique	38.500	60.580	58.890	60.423	63.735	68.341	77.269	83.399	84.722	89.099	93.736	96.599	98.460
dont contractuels subventionnés	116.490	110.500	164.850	204.135	212.842	220.000	248.331	266.866	285.800	295.969	301.051	304.208	310.044
<b>Réductions cotisations patronales (a+b+c)</b>	3.226.960	3.416.640	3.869.966	4.416.869	4.659.294	4.981.216	5.270.673	5.129.954	5.213.644	5.390.038	5.479.744	5.670.599	5.893.578
<b>Maribel social + Bonus jeune non-marchand (d)</b>	265.524	369.861	396.000	414.600	430.792	454.300	454.127	491.432	510.298	509.698	580.669	554.336	562.755
<b>Maribel scientifique (e)</b>	:	:	:	:	:	31.000	31.619	32.897	32.897	36.453	34.227	35.609	35.609
<b>Réduction des cotisations personnelles (f)</b>	100.670	144.340	157.220	230.793	517.863	658.085	666.558	712.615	695.687	735.558	729.359	823.618	871.673
<b>Total des réductions (a-&gt;f)</b>	3.593.154	3.930.841	4.423.186	5.062.262	5.607.947	6.124.601	6.422.977	6.366.898	6.452.526	6.671.747	6.823.999	7.084.162	7.363.615
<b>Réduction en % des cotisations</b>	11,26	12,11	13,30	14,72	15,89	16,54	16,33	15,81	15,89	15,32	15,72	16,01	16,40

Source : PAN/PNR 2003 à 2014.

**Tableau 53. Norme salariale prévue par les AIP (ou la Loi) depuis la Loi de 1996 sur la compétitivité**

	1997-98	1999-00	2001-02	2003-04	2005-06 *	2007-08	2009-10	2011-12 *	2013-14 *	2015-16 *
<b>Norme salariale</b>	6.1 %	5.9 %	6.4 à 7 %	5.4 %	4.5 %	5.0 %	125 € net /an max	Indexation + 0 % en 2011 + 0.3% en 2012	Indexation +0%	0,5 % sans index
<b>Inflation prévue</b>	2.8 %	3.0 %	3.0 %	3.7 %	3.7 %	3.9 %	2.0 %	3.8 %	1,5 %	1,8 %
<b>Indice santé prévu</b>	2.6 %	3.1 %	3.5 %	3.0 %	3.3 %	3.8 %	2.2 %	3.7 %	1,7 %	1,9 %

Source : rapports du CCE.

\* Absence d'AIP, norme fixée par le gouvernement



Les réductions croissantes de cotisation de sécurité sociale font l'objet de controverses multiples. D'abord leur efficacité en termes de maintien ou de création d'emploi est contestée. La comparaison du montant des réductions de cotisations et des créations nettes d'emploi montre un coût par emploi créé élevé. Des débats fréquents interviennent sur la conditionnalité des aides aux entreprises. Enfin, à l'inverse des premiers arguments, d'autres critiques portent sur le montant insuffisant et sur l'écart du coût salarial brut avec les pays voisins.

En effet, la thématique du handicap salarial, matérialisé par l'écart du coût salarial horaire par rapport au trois grand pays voisins, occupe une place centrale dans les discours. Ceci marque une européanisation des débats sur l'évolution des salaires. Cette question réapparaît au moins tous les deux ans au moment des négociations de la marge salariale. Pour les organisations patronales, l'application de la Loi de 1996 qui oblige à tenir compte de l'évolution prévisible des salaires dans les pays voisins ne permet pas de résorber l'écart initial. Au tournant de la décennie 2010, la FEB indique que cet écart est supérieur à 14 %. Les syndicats indiquent qu'une mesure brute qui ne tient compte ni des aides publiques<sup>371</sup> ni des différences de productivité n'est pas pertinente.

Au cœur de ce débat se trouve aussi la question de l'indexation automatique des salaires. Celle-ci est garantie par la Loi de 1996 et contribue à une augmentation constante des salaires nominaux. De nombreuses organisations internationales (OCDE, CE, BCE,...) critiquent ce système qui a peu d'équivalents dans le monde. En période d'inflation forte et inattendue, l'indexation automatique peut conduire à dépasser la norme salariale prévue et aggraver le handicap salarial. Les organisations patronales, relayées plus tard par la Commission, demandent la mise en œuvre des mécanismes de correction ex post prévus dans la Loi de 1996 en cas d'aggravation de la compétitivité salariale. Elles plaident également pour des accords dits « *All in* » ou « *globaux* » qui prévoient une norme salariale fixe quelle que soit l'inflation.

---

<sup>371</sup> En 2012, un rapport du CCE estime les réductions de cotisations à 1,8 % de la masse salariale.

Néanmoins, l'indexation automatique des salaires reste un tabou pour la plupart des partis et pour les organisations syndicales, qui y réaffirment périodiquement leur attachement, et n'est pas réformée au cours de ces années.

#### **4.4. *Vers le blocage salarial et la remise en cause de l'indexation***

La pression à limiter le coût salarial conduit *in fine* à rendre plus difficile la négociation salariale. Au fil des PNR successifs, le gouvernement fédéral s'engage également à revoir le mécanisme d'indexation.

##### **4.4.1. *Blocage de la concertation sociale***

Comme l'indique le tableau ci-dessus, la progression des salaires réels en Belgique ralentit à partir des années 2000. L'écart entre la norme de progression des salaires et l'inflation attendue se fait plus étroite. A la fin des années 1990, les interlocuteurs sociaux négocient une marge salariale d'environ 3 % supérieure à l'inflation. Dix ans plus tard cet écart est minime voire nul. La norme salariale fixée pour 2013-2014 est en effet limitée à l'inflation et aux augmentations barémiques.

Depuis la crise économique et financière, la concertation sociale paraît grippée (Conter, Faniel, 2013). On ne peut y voir un effet exclusif de la SEE mais la pression européenne, dans un contexte de crise, a complexifié les relations collectives (Conter, 2015).

La faillite de la banque américaine Lehmann Brothers, déclarée le 15 septembre 2008, et le déclenchement de la crise financière et bancaire sont intervenus peu avant le début des négociations interprofessionnelles menées en Belgique pour les années 2009-2010. Les préoccupations des interlocuteurs sociaux s'en sont trouvées modifiées et les tensions se sont amplifiées. Le gouvernement a mis à la disposition de ceux-ci des moyens financiers importants pour favoriser un accord (quelque 2 milliards d'euros sur les deux années, à charge de la sécurité sociale et du budget fédéral), tout en avançant certains de ses objectifs politiques, centrés sur

la préservation de l'emploi, dans l'agenda des négociateurs (Capron, 2009). Un accord, qualifié d'« exceptionnel » et ne portant pas strictement le nom d'AIP a été ratifié, mais sans enthousiasme du côté syndical. Malgré son coût élevé pour les finances publiques, il a ensuite été approuvé et mis en œuvre par le gouvernement. En principe bipartite, la concertation a à nouveau pris une forme tripartite, ce qui n'est pas neuf (Arcq, 2008). Ce qui frappe davantage, c'est le montant de l'intervention du gouvernement.

Celle-ci a permis un relèvement du montant des revenus de remplacement de la sécurité sociale ainsi que d'importantes réductions de « charges sociales » en faveur des entreprises. Pour les salariés actifs, c'est une hausse salariale nette qui a été négociée, et non une augmentation du salaire brut (125 €), comme dans les AIP précédents. Le financement de la sécurité sociale et les droits sociaux des travailleurs s'en sont dès lors trouvés affectés. De plus, la norme salariale a été fixée de manière impérative, et non plus indicative comme par le passé, et les modalités de sa mise en œuvre étaient à déterminer en négociations sectorielles et d'entreprise, ce qui signifie que la hausse n'était pas complètement acquise par la seule conclusion de cet accord (au final, faute de conventions sectorielles ou d'entreprise, certains travailleurs n'ont dès lors pu bénéficier de cette hausse). Cet accord porte donc sur des changements d'instruments importants (augmentation non salariale et norme impérative)

Deux ans plus tard, les négociations sont plus ardues encore. Le gouvernement est démissionnaire depuis plusieurs mois et les interlocuteurs sociaux (se) sont mis sous pression afin de montrer que le « compromis à la Belge » n'a pas tout à fait disparu. Leurs points de vue demeurent cependant très éloignés<sup>372</sup>.

Après des blocages et la conciliation du président du Conseil national du travail, un préaccord est conclu en janvier 2011 (Capron, 2011). Outre l'application des augmentations barémiques, le texte prévoit de maintenir l'indexation automatique des salaires, tout en annonçant l'examen d'une réforme de l'index. Au-delà,

---

<sup>372</sup> Les syndicats privilégiaient l'emploi et la hausse du pouvoir d'achat des salariés, frappés par la crise et affectés par la modicité de l'AIP précédent ; CSC et FGTB estimaient à 1,1 % la marge de manœuvre à négocier, en plus de l'indexation des salaires et des hausses barémiques (Capron, 2011). Le patronat préconisait une stricte modération salariale et la suppression de l'indexation automatique des salaires.

aucune augmentation salariale n'est autorisée pour 2011 et la progression est limitée à 0,3 % en 2012, soit bien moins que durant les exercices précédents (Conter, Vander Stricht, 2011). Le caractère impératif de la norme salariale s'en est en outre trouvé confirmé. Le préaccord ne précise rien en matière de formation ni en R&D, ce qui signifie que la priorité des syndicats, l'emploi, était uniquement envisagée sous l'angle des revendications patronales de modération salariale. L'accord est rejeté par les syndicats (sauf la CSC). Après avoir tenté une conciliation, le gouvernement (toujours démissionnaire) fait sien le préaccord et décrète le blocage des salaires en 2011 et l'application de la norme de 0,3 % l'année suivante.

Finalement mis en place en décembre 2011, le nouveau gouvernement Di Rupo a d'emblée mis en œuvre une politique caractérisée par l'austérité budgétaire et par une série de réformes sociales, en matière de (pré)retraite ou de chômage en particulier (cf. *supra*). En novembre 2012, arguant de la nécessité de rétablir la compétitivité des entreprises belges, le gouvernement a « invité » les interlocuteurs sociaux à établir la norme salariale à 0 % et à la rendre impérative, insistant sur la progression des salaires qu'engendreront tout de même en 2013 et 2014 l'indexation et les hausses barémiques. Il les a en outre chargés de négocier la révision de l'index afin de limiter les hausses entraînées par le maintien de l'automatisme de l'indexation des salaires. Enfin, il a pris la décision de supprimer endéans les six ans le handicap salarial accumulé depuis 1996 par rapport aux pays voisins.

#### 4.4.2. *Modification discrète du calcul de l'index*

Le principe de l'indexation automatique des salaires n'a pas été remis en cause, malgré les pressions croissantes, mais l'instrument de mesure de l'évolution des prix (l'indice) a été réformé.

L'objectif affiché de cette modification est de mieux refléter l'évolution réelle des prix. La représentativité de l'indice est une condition d'efficacité du principe d'indexation. Comme l'indique Verly (1984), l'objectif de l'indexation des salaires est de garantir le maintien du pouvoir d'achat, mais « *ce but n'est cependant*

*atteint que si les deux conditions essentielles suivantes sont satisfaites : en premier lieu, l'adaptation des salaires à l'évolution des prix ; en second lieu, la composition de l'index. En effet, si, au départ, le but principal de l'adaptation des salaires à l'index est de garantir le pouvoir d'achat, il importe évidemment que l'index lui-même représente au mieux l'évolution moyenne des prix des biens de consommation les plus habituels » (Verly, 1984 : 122).*

Jusqu'à la réforme du Gouvernement Di Rupo, le panier de biens utilisé pour le calcul de l'indice est inchangé durant une période de huit ans. Une enquête bisannuelle sur la consommation des ménages sert à vérifier la représentativité des produits du panier et à établir la pondération de ceux-ci.

La stabilité du panier entraîne une inertie de l'indice. Ainsi, par exemple, la téléphonie fixe a été pondérée en 2006, lors de la dernière révision du panier, à 1,693 % des dépenses des ménages. Or au cours des années suivantes, la consommation de ce service a diminué alors que son prix a augmenté. Il en résulte un biais dans la mesure de l'inflation réelle. À partir de 2014, l'adaptation du panier est annuelle afin d'être davantage en phase avec le comportement des consommateurs<sup>373</sup>.

Ces changements techniques et discrets ne devraient pas être sans effet sur l'évolution de l'évolution des salaires nominaux. Selon le PNR 2013, ces différents éléments, conjugués à une maîtrise des coûts de l'énergie (qui se reflètent dans l'indice) permettent de freiner la croissance de l'indice et de ralentir l'indexation automatique des salaires. L'effet total attendu est une réduction du handicap salarial de 0,4 %.

Comme dans les autres domaines étudiés, on observe, en matière de coût du travail, une accélération des réformes, convergentes au prescrit européen. La nécessité de réduire les cotisations de sécurité sociale et de la fiscalité fait l'objet d'un consensus relativement large, mais les moyens de compenser ces moindres

---

<sup>373</sup> D'autres modifications de l'outil sont également apportées. Les inventaires des prix tiennent désormais compte des périodes de solde et une transmission automatique de données par le secteur de la grande distribution permet de prendre davantage en compte les promotions temporaires et les marques maisons (dites produits blancs).

recettes pour l'État ou la sécurité sociale (par de nouvelles recettes ou par une réduction des dépenses) sont plus conflictuels. En revanche, le mécanisme d'indexation est considéré comme un tabou pour la plupart des acteurs politiques et les organisations syndicales. Malgré les fortes résistances, le tabou ne résiste pas à la pression adaptative de l'UE. Le mécanisme est progressivement affecté par le moyen d'ajustements techniques.

## 5. INERTIES ET MAINTIEN DES SPÉCIFICITÉS NATIONALES ET RÉGIONALES

Une interprétation trop rapide de l'ensemble des réformes décrites ci-dessus peut conduire à surestimer l'influence de la SEE dans la transformation des politiques de l'emploi en Belgique et en Wallonie. Nous avons tenté de souligner au long de cette thèse l'importance des confrontations d'acteurs dans la conduite et la transformation des politiques publiques. Les deux chapitres précédents ont montré qu'il existait des points de veto et, pour une période déterminée au moins, que certaines caractéristiques des politiques et certains compromis ne pouvaient être remis en cause. Lorsque des réformes sont possibles, elles apparaissent comme le résultat de longs processus d'opposition et de négociation.

*« Enfin, il suffit de reprendre tous les concepts que la Commission a distillé dans ses communications : 'mettre en mouvement', 'poser des réformes', 'se doter d'objectifs ambitieux', 'prendre en compte des problématiques de long terme', 'ne pas se braquer sur des issues électorales',... c'est de la politique rationnelle, ... Il y a des pays qui en 25 ans ont réussi à faire des choses qui sont inimaginables en Belgique. C'est vrai qu'en Belgique, c'est difficile. Le plan d'accompagnement, c'était la bagarre ; le pacte des générations, il est quand même millimétrique. On sait pourtant les réformes qu'il faudrait apporter. Vandenbroucke a laissé son carnet de commande. C'est lui le penseur. Mais c'est récent ».*

Entretien, membre de l'EMCO, novembre 2006.

L'importance des compromis dans la démocratie consociative belge (Lijphart, 1977) explique en partie l'inertie ou la difficulté de réformer. Comme le souligne Palsterman (2003 : 5), « *il y a parfois loin entre le discours politique et sa*

*traduction concrète, surtout dans un pays où le compromis est la première des contraintes qui s'impose aux gouvernants. L'expérience de la coalition arc-en-ciel illustre ce propos, sans en être l'unique exemple. Pour être l'emblème de la coalition sortante, l'expression 'État social actif' n'était manifestement pas entendue exactement de la même façon par le parti socialiste flamand- dont l'ancien président Franck Vandenbroucke a importé la notion des pays anglo-saxons- et par les autres composantes de la majorité. Les critiques ont été rentrées, et la stratégie a manifestement été d'enterrer le débat sur les mots pour s'occuper du contenu des mesures. Il en résulte que les mesures concrètes du gouvernement n'ont certainement pas la cohérence intellectuelle et idéologique des discours tenus avant les élections de 1999 par le ministre des affaires sociales, voire de la déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre ».*

La structure institutionnelle et l'importance de la concertation sont souvent citées comme les éléments explicatifs de la faible capacité de réforme du pays.

*« C'est petit, c'est complexe, la Belgique, par rapport à d'autres pays. Il y a beaucoup de gouvernements ; vous avez une tradition du dialogue social qui est très forte. Cela peut aider à la réforme mais cela prend plus de temps, il faut convaincre plus les gens. De ce point de vue-là, les choses se font moins par rupture, elles se font par consensus et par évolution. C'est moins visible. Mais pas mal de choses se sont passées, il ne faut pas noircir le tableau ».*

Entretien, chef de cabinet adjoint du Commissaire européen à l'emploi, juillet 2009.

Afin de nuancer l'analyse de l'influence de la SEE, nous identifions dans cette section certaines caractéristiques des institutions ou instruments qui n'ont (pendant une longue période au moins) pas été affectés par le vaste mouvement de réforme, et ce, malgré la pression européenne.

### **5.1. Chômage et activation**

En ce qui concerne l'indemnisation du chômage d'abord, le système reste assurantiel, au moins au cours d'une première période. Cette dimension a été

renforcée par l'augmentation des plafonds de salaire à prendre en compte durant la première année de chômage.

Ensuite, la durée illimitée de l'indemnisation, exceptionnelle en termes de comparaison internationale, n'a pas été remise en cause, sous réserve de recherche effective d'emploi, pour les chômeurs admis sur la base de prestations de travail suffisantes.

Certes, la dégressivité des allocations a été renforcée au cours des dernières années. Mais celle-ci conduit vers des montants forfaitaires qui pour certaines catégories de chômeurs sont proches ou identiques aux allocations perçues en début de période. Ainsi, un salarié isolé qui a perçu un salaire égal ou légèrement supérieur au salaire minimum aura une allocation de chômage constante.

Par ailleurs, la Loi garantit l'indexation automatique des allocations sociales sur l'évolution du coût de la vie. En outre, les interlocuteurs sociaux négocient tous les deux ans la répartition d'une enveloppe dite « bien-être », également prescrite par la Loi, pour revaloriser les allocations sociales et éviter leur décrochage d'avec les salaires. Ces pratiques n'ont pas été remises en cause (avant 2015), même si l'attention portée aux pièges à l'emploi devrait conduire à creuser l'écart entre salaires et revenus de remplacement.

L'implication des interlocuteurs sociaux dans la gestion de la sécurité sociale (et le paiement de la plupart des allocations par les caisses syndicales) constitue l'un des éléments explicatifs de ces résistances au changement.

Une autre caractéristique maintenue malgré la pression de la SEE est la séparation organisationnelle entre les fonctions d'accompagnement et de contrôle du chômage. Cette séparation a été jugée essentielle à l'établissement d'une relation de confiance et de collaboration dans le cadre de l'accompagnement vers l'emploi. Elle a été partiellement remise en cause par la transmission automatisée d'informations factuelles dans le cadre du contrôle mais sera confirmée, en Wallonie, à l'occasion du transfert de compétences prévue par la réforme de l'État.

La pratique du contrôle a aussi été encadrée ou limitée par un certain nombre de dispositions. Les régions, en particulier la Wallonie, ont voulu lier les aspects accompagnement et contrôle. La Région wallonne a promu l'idée que la



participation à un programme d'accompagnement régional « immunise » le demandeur d'emploi contre tout contrôle ou sanction par l'autorité fédérale. Les régions ont vu les moyens financiers de leur service public de l'emploi (SPE) renforcés. Les acteurs francophones étaient assez unanimes sur l'idée que l'on ne pouvait pas sanctionner un chômeur en raison de l'inexistence d'emploi mais seulement en raison de son manque de recherche d'emploi. Au final, le parti socialiste francophone, sur lequel les syndicats avaient exercé une forte pression, a obtenu que le plan d'accompagnement des chômeurs ne concerne pas les plus de 50 ans et que les chômeurs cohabitants à bas revenus voient leur durée de suspension réduite en cas de sanction.

L'effet du contrôle peut aussi être tempéré par l'accompagnement syndical lors des convocations de chômeurs. Les organisations syndicales ont obtenu d'être financées pour cette fonction par l'ONEM. Par ailleurs, le plan d'accompagnement a été mis en œuvre par phase, en affectant d'abord les nouveaux entrants et en immunisant les chômeurs âgés, même si la limite d'âge des groupes ciblés par le contrôle n'a cessé d'être reculée. On notera que la ministre fédérale de l'emploi a donné à l'ONEM l'instruction d'exécuter avec plus de souplesse le contrôle des chômeurs en période de crise.

Enfin, l'obligation d'accepter un emploi est pondérée par la notion d'emploi convenable qui n'a pas été supprimée de la législation malgré une redéfinition significative.

Pour terminer, on peut observer que sous la pression syndicale, un gouvernement peut revenir en arrière sur des réformes. Le gouvernement Di Rupo a ainsi, lors de la dernière semaine de la législature, revu sa décision relative aux fins de droits pour les chômeurs bénéficiant d'une allocation d'insertion et immunisant de celle-ci les travailleurs à temps partiel. Selon les estimations syndicales, le nombre d'exclusions du chômage au début 2015 pourrait être ramené de 35.000 à 20.000.

## 5.2. *Insertion et formation professionnelle*

Les résistances à l'eupéanisation dans le champ de la formation ne se traduisent pas par l'absence de réforme mais davantage par une juxtaposition de différentes logiques d'action publique qui permet, parfois au prix d'une stratification institutionnelle complexe, d'une part de conserver certains héritages des politiques sociales et culturelles émancipatrices en les conjuguant avec des impératifs économiques d'adaptation et, d'autre part, de stabiliser un partage des territoires de l'action publique qui consacre des positions dominantes ou de monopole à certains acteurs.

D'abord, le développement de logiques adaptatives, de développement d'outils de formation de haute technologie et de mise en concurrence d'opérateurs de formation a été de pair avec l'institutionnalisation, par le biais du parcours d'insertion, d'un champ de l'insertion professionnelle. Même si ces opérateurs (environ 130 organismes d'insertion professionnelle et entreprises de formation par le travail), issus pour la plupart des champs de l'économie sociale et de l'éducation permanente, ont été cantonnés malgré eux dans un espace de la pré-qualification, ils bénéficient d'un agrément, de financements structurels. Ces opérateurs s'adressent à des publics peu qualifiés et revendiquent de ne pas être évalués au regard du seul critère de mise à l'emploi.

*« On ne se situe pas exclusivement dans une vision adéquationniste, par exemple. Je pense que la formation doit être en lien avec l'emploi mais tu n'as pas uniquement cet axe-là. Par exemple, toute la politique de la pré-qualification, c'est plus la resocialisation, l'intégration ».*

Entretien, conseiller au Cabinet du ministre wallon de l'emploi, mai 2007.

Le champ de la formation se caractérise aussi par des monopoles publics. Le travail de formation des chômeurs est largement partagé entre le secteur associatif et les opérateurs publics, ainsi que, à la marge quelques opérateurs privés marchands. Mais le FOREM joue dans ce secteur un rôle de « régisseur-ensemblier », qui lui est attribué par décret. Sa régulation procède par appels d'offre.

En cas de licenciement collectif, le pilotage de la requalification et la réorientation des travailleurs est assuré par une cellule de reconversion au sein de laquelle le FOREM joue un rôle central. Ces cellules ont pour objectif de remettre à l'emploi les travailleurs mais celui-ci s'accompagne d'autres missions d'accueil et de défense des droits (notamment d'accès à la préretraite) des individus.

Dans le domaine de la certification, la pression européenne à l'harmonisation des systèmes s'est traduit par la création du consortium de validation des compétences qui est un opérateur unique de délivrance des titres de compétences (Mahieu, 2015). L'enseignement conservant, pour sa part, le monopole de la délivrance des diplômes légaux.

Enfin, si l'ensemble des opérateurs de formation devront à l'avenir s'adosser au cadre européen des certifications, les formations du plus haut niveau (des centres de compétences, de fonds sectoriels, par exemple) ne pourront cependant pas bénéficier d'une certification des niveaux 6 à 8 qui ont été réservés par décret à l'enseignement supérieur : *« c'est bien dans le sens opposé qu'agit l'instauration d'un monopole légal de positionnement. Cette situation peut s'interpréter en termes de retranchement qui éloigne le modèle belge francophone du modèle européen »* (Souto-Lopez, 2015 :49)

Une dernière résistance doit être mentionnée. Elle concerne la mise en œuvre de l'objectif conventionnel et légal d'affecter 1,9 % de la masse salariale à la formation. L'objectif, répété dans plusieurs accords interprofessionnels successifs n'a jamais été atteint, malgré les dispositifs de contrainte imposés récemment. En 2009, le PNR concède que *« les résultats du rapportage sectoriel à ce sujet ne permettent toutefois pas bien de vérifier le respect des engagements pris »* (p. 112). Les dernières données publiées (2012) à partir du Bilan social des entreprises réalisé par la Banque nationale indiquent que les dépenses en matière de formation formelle s'élèvent à 1,07 % de la masse salariale ; elles montent à 1,58 % si l'on tient compte des formations initiales et de la formation informelle.

### 5.3. Fins de carrière

Les nombreuses réformes des fins de carrière ont rencontré d'importantes résistances. Au début des années 2000, il était peu envisageable de réformer le système des prépensions tant les points de veto semblaient importants. Ainsi, l'OCDE (2003 : 135) soulignait qu'il « *existe un risque non négligeable en Belgique que les changements attendus ne soient pas au rendez-vous. Une raison réside peut-être dans le blocage collectif qui semble exister ; l'objectif de retarder l'âge effectif de départ à la retraite n'est pas reconnu collectivement comme légitime* ». La perception d'un veto sur la question est confirmée par un communiqué d'un membre du gouvernement à la veille de l'ouverture de la Conférence sur les fins de carrière : « *les débats sociaux sur le sujet sont enlisés dans une guerre stérile des affirmations où l'on donne l'impression que seule la suppression des prépensions peut sauver le pays, d'une part et où l'on répète sans cesse qu'il n'y a presque pas de problèmes et que les systèmes de mise à pied actuels sont sacrés et incontestables* »<sup>374</sup>.

On retrouve des indications de ces points de veto même dans le chef des acteurs qui souhaitent réformer le système. Ainsi, lors du lancement officiel de la conférence tripartite sur les fins de carrière en octobre 2004, « *le Premier ministre nuance d'entrée de jeu le fond du débat en suggérant de ne pas toucher à certains points que l'OCDE ou les instances européennes suggéraient pourtant d'activer comme des leviers d'action potentiels : l'âge légal de la pension ne sera pas remis en cause, les adaptations ne viseraient pas les prépensionnés ou les chômeurs âgés actuels et finalement, certains travailleurs continueraient de bénéficier de certains systèmes de retrait anticipé* » (Moulaert, 2006 : 9).

Le comportement des acteurs explique également la difficulté de réformer les politiques publiques. Alors qu'une volonté de limiter l'usage des prépensions s'est concrétisée dans des restrictions d'accès dès la fin des années 1980 (cf. *supra*), des pratiques de contournement de ces restrictions ont été opérées par les employeurs

---

<sup>374</sup> Communiqué de presse du 13 février 2005, Johan Vande Lanotte, vice-Premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques, cité par Moulaert (2006 : 3).

et parfois avec l'accord des organisations syndicales. Il s'agit des pratiques dites de prépension Canada dry ; *« le succès de cette formule a été tel qu'elle a annihilé les efforts accomplis pour ralentir les retraits du marché du travail pour les catégories d'âge en dessous de 57 ans »* (PAN 2003, p. 23)

Ensuite, les réformes mêmes, dans leur mise en œuvre, peuvent comporter des messages contradictoires avec l'orientation voulue par le pouvoir politique. Ainsi par exemple, *« l'expérience des services publics de l'emploi montre qu'en introduisant par phase le système d'accompagnement des demandeurs d'emploi, on envoie le signal, tant aux plus de 50 ans qu'aux services de placement, que la recherche d'un emploi approprié pour les travailleurs âgés n'est pas prioritaire »* (PAN 2003 : 46)

Ces éléments objectifs se doublent d'une perception différenciée selon les régions. Les prépensions profitent davantage aux travailleurs de Flandre (58 %) et l'ampleur du chômage des jeunes en Wallonie invite à reconsidérer l'ordre des priorités. Dans un récent PNR, il est d'ailleurs exprimé que la priorité du vieillissement actif ne se traduit pas par des mesures spécifiques dans toutes les régions: *« pour la Wallonie et Bruxelles, compte tenu de la structure de la demande d'emplois, les travailleurs âgés ne constituent pas encore une priorité ; aucune mesure n'a été mise sur pied. Néanmoins, les mesures actuelles orientées sur les créations d'emplois se poursuivent, notamment avec le soutien du Fonds social européen et dans le cadre de la politique générale de diversité »* (PNR 2012 : 8)<sup>375</sup>.

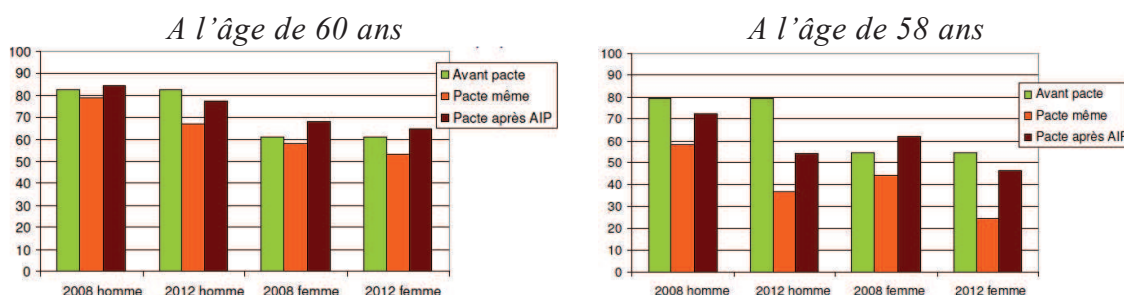
L'approche des restructurations développée en Wallonie, à travers l'expérience des cellules de reconversion, se distancie également de l'injonction absolue du retour à l'emploi promue au niveau fédéral. Certes, le premier objectif des cellules est d'assurer la reconversion des travailleurs, mais l'association des organisations syndicales vise à les protéger d'une course à l'emploi à tout prix et à garantir le cas échéant un accès aux dispositifs de prépensions existants.

---

<sup>375</sup> A la veille de la Conférence sur les fins de carrière, des données sur la participation à l'emploi des wallons, ventilées par classe d'âge ont été publiées. *« Elles montrent alors clairement où se situe l'essentiel de la réserve de main-d'œuvre en Wallonie : essentiellement parmi les classes d'âge les plus jeunes. En décembre 2004, parmi les demandeurs d'emploi inoccupés wallons, seuls 10,4 % avaient 50 ans et plus (soit 27 569 personnes) »* (Conter, Mainguet, 2005 : 91).

Enfin, la mise en œuvre des politiques publiques repose souvent sur la concertation sociale. Parfois, les interlocuteurs sociaux se saisissent des marges de négociation pour reporter voire remettre en cause partiellement des décisions politiques. Ainsi, la pression syndicale a poussé le gouvernement à repousser la mise en œuvre de la réforme des critères d'admission aux prépensions prévues dans le Contrat de solidarité entre générations. Mais surtout, au lendemain de l'adoption de celui-ci, les interlocuteurs sociaux ont, dans le cadre d'un accord interprofessionnel, étendu les périodes assimilées (chômage, maladies, Crédit-temps) prises en compte pour le calcul de la durée de carrière. Selon les calculs du SPF Emploi, cet ajustement technique (instrument setting) a plus qu'atténué, parfois annulé les effets de la réforme. Le graphique ci-dessous présente une estimation du nombre de bénéficiaires potentiel des prépensions avec, du fait de et après correction de la réforme de 2005.

**Tableau 54. Pourcentage d'actifs qui satisfont aux critères d'accès aux prépensions**



Source : SPF Emploi

#### 5.4. Formation et indexation des salaires

Les résistances se manifestent aussi dans le système de formation des salaires. Certes, les réformes visant à réduire la pression fiscale et les cotisations sociales sur le travail sont d'ampleur, comme l'attestent notamment les diminutions régulières de cotisation sociales.

Comme nous l'avons montré également, la capacité des interlocuteurs sociaux à négocier des marges de progression salariale devient de plus en plus complexe en raison de l'impératif de modération salariale.

Mais le dispositif, que l'on peut qualifier d'institutionnel, d'ajustement des salaires au pouvoir d'achat, l'indexation automatique des salaires, reste, malgré les innombrables remises en causes et pressions bien d'application. Des réformes techniques (lissage de l'indice, composition du panier, fréquence de révision du panier, développement de l'indice santé) ont atténué ses effets et, peut-être, renforcé son caractère de point de veto.

Enfin, la décentralisation des négociations salariales et les possibilités *d'opting-out* prônées par l'UE dans le cadre des recommandations n'ont pas eu d'écho significatif dans les débats et négociations nationales.

## **6. L'INFLUENCE DÉTERMINANTE DE LA SEE : AMPLEUR ET DIRECTION DES CHANGEMENTS**

Les quatre objets des politiques de l'emploi étudiés dans ce chapitre ont connu des transformations que l'on peut associer à la SEE. Malgré les éléments de résistance ou de veto présentés ci-dessus, la pression adaptative européenne semble avoir été déterminante. Mais cette pression est allée de pair avec les recommandations d'autres organisations internationales (OCDE, FMI, en particulier) et est pour partie convergente avec des intérêts d'acteurs nationaux (cf. chapitre 6).

Avant de qualifier l'ordre et la direction des changements, il est utile de questionner plus en profondeur le rôle de la SEE comme moteur de transformation des politiques. Pour ce faire, nous nous appuyons sur trois types d'indices et indicateurs. Un premier indicateur est l'importance et la constance de la pression adaptative de l'UE. On considérera en effet que l'influence européenne est déterminante si l'UE a exercé une pression répétée dans les domaines concernés, par ses orientations exprimées dans les lignes directrices, des rapports et des communications, par des recommandations à la Belgique et des messages lors des rencontres bilatérales ou multilatérales. Le deuxième indicateur est la légitimation des réformes par les autorités nationales en référence à la SEE. Enfin, le dernier indice tient à la perception d'une influence européenne par les acteurs chargés de

la décision ou de la mise en œuvre des décisions, ainsi que par la communauté des chercheurs qui ont pu travailler sur ces thèmes. La conjonction de ces trois facteurs nous permet de conclure à une influence déterminante de la SEE dans les domaines concernés, même si celle-ci s'exerce dans le cadre d'un ensemble convergent de pressions.

### **6.1. *Recommandations et pressions européennes***

Nous avons vu tout au long du présent chapitre que les quatre domaines étudiés se situent au cœur du discours européen sur l'emploi, mais également que des recommandations ont été adressées au moins à dix reprises à la Belgique pour chacun d'eux. Un tableau de synthèse en fin de chapitre (tableau 57) restitue la répétition de ces recommandations.

Les recommandations, dans la plus part des cas, n'ont pas seulement été répétées. Elles se sont faites plus précises d'abord, évoluant d'un prescrit général (« offrir un nouveau départ aux chômeurs », par exemple) à des injonctions plus ciblées (étendre le plan d'accompagnement aux plus de 50 ans, mettre en œuvre les mécanismes de correction prévus dans le cadre de la Loi de 1996 sur la sauvegarde de la compétitivité,...).

Elles ont ensuite été inscrites dans une pratique et une perspective plus contraignante. Nous avons ainsi souligné l'évolution de la formulation des recommandations. Aux formules du type « *la Belgique devrait envisager de ...* » est substitué « *la commission recommande de prendre des mesures visant à* ». Ces recommandations s'accompagnent en outre d'un discours très ferme des autorités communautaires lors de rencontres bilatérales au cours desquelles il est répété que la Commission ne peut plus se satisfaire de rapports ou d'études mais demande des réformes concrètes et d'envergure endéans les 18 mois (cf. *supra*). La pression culmine en 2011 avec la menace de sanction financière si la Belgique ne dépose pas un budget respectant le prescrit budgétaire et prenant en compte les recommandations du semestre européen.



Enfin, les recommandations européennes deviennent plus ambitieuses. Elles ne portent plus uniquement sur des adaptations incrémentales des instruments existants (délais de convocation des chômeurs ou définition des groupes cibles), c'est-à-dire des changements de premier ordre, mais portent sur des transformations plus radicales des instruments et de leurs objectifs, c'est-à-dire des changements de troisième ordre, tels que la suppression des régimes de prépension, la décentralisation des négociations salariales, la limitation dans le temps des allocations de chômage, l'élévation de l'âge légal de la retraite, la suppression de l'indexation automatique des salaires.

## **6.2. Des réformes légitimées par la SEE**

Malgré les résistances et les points de veto évoqués plus haut dans ce chapitre, des réformes conformes aux orientations de la SEE ont été adoptées. Elles ont été présentées et légitimées par les acteurs comme une réponse au prescrit européen.

Les Plans d'action nationaux pour l'emploi, devenus Programmes nationaux de réforme en 2005, offrent un inventaire des mesures prises en application de la SEE ou valorisées comme telles par les pouvoirs publics. Dès les premières éditions, les PAN soulignent l'influence de la SEE sur les réformes entreprises : *« la politique de l'emploi qui est menée en Belgique depuis plusieurs années est basée sur les recommandations de l'Union européenne depuis le livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » de 1993 (...). Depuis lors la politique belge de l'emploi a été renforcée et recentrée en fonction des lignes directrices européennes pour l'emploi et des éléments spécifiques à la situation de la Belgique »*. (PAN 1999 : 9-10).

On trouvera à l'annexe n°15 un tableau de synthèse qui offre une présentation résumée et non exhaustive des dispositifs mentionnés chaque année (1999 à 2014) dans les rapports européens pour les quatre domaines étudiés. On peut y lire, d'une part, le grand nombre de dispositifs associés à la SEE et, d'autre part, la continuité des réformes malgré des rythmes divers.

### 6.3. *Perceptions relatives à l'influence de la SEE*

Les réformes récentes des politiques de l'emploi que nous avons présentées ne sont pas uniquement attribuées à la SEE par les acteurs politiques qui les ont adoptées - il pourrait s'agir dans ce cas d'un discours promotionnel destiné à l'UE - elles sont aussi perçues comme le résultat de la pression européenne, par des chercheurs ou observateurs, d'une part, et par les acteurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques, d'autre part.

#### 6.3.1. *Travaux de recherche*

Les travaux scientifiques portant sur les quatre politiques étudiées font fréquemment référence à la SEE comme un cadre structurant ou comme un élément déterminant du changement, même lorsque la question de l'eupéanisation n'est pas au cœur de la recherche.

Ainsi, les travaux sur les réformes du système d'indemnisation et de contrôle du chômage font souvent référence au cadre européen comme le principal référentiel de ces transformations. Cockx *et al.* (2007 :5) soutiennent que le premier plan d'accompagnement des chômeurs en 1993 « *est à l'époque vu comme un rempart contre les pressions internationales visant à mettre fin au principe d'indemnisation illimitée* ». Pour Faniel (2005 : 136-137), « *le cadre dans lequel s'inscrit cette réforme est celui de la stratégie européenne pour l'emploi (...). La Belgique est particulièrement concernée par les recommandations de l'Union qui insiste sur le relèvement des taux d'activités jugés trop faibles (...) ainsi que sur les incitations à travailler (par une indispensable révision du système d'indemnisation dont la générosité relative est remise en question)* ». Enfin, Vanhercke *et al.* (2011) dans une recherche récente sur les influences réciproques de la Belgique et de l'UE indiquent que la SEE a contribué à une approche préventive du chômage en Belgique : « *la SEE a contribué à transformer la lutte contre le chômage (par l'emploi subventionné) en une augmentation du taux d'emploi (via des investissements dans l'offre du marché du travail). La SEE a donc joué un rôle*

*dans le développement d'une politique active du marché du travail » (Vanhercke et al., 2011 : 56).*

Le constat est semblable pour ce qui concerne les politiques de formation professionnelle. Dans leur état des lieux de la formation professionnelle continue, Monville et Léonard (2008 :12) indiquent que « *les orientations européennes en la matière se sont traduites récemment dans certains textes et projets (cf. Pacte de solidarité entre générations et les derniers accords interprofessionnels) accordant à la formation continue un rôle majeur* ». Ces auteurs mettent autant l'accent sur les transformations discursives que substantielles : « *le discours ambiant s'articule autour des notions d'adaptation, d'insertion et de réinsertion professionnelle. Soutenu par l'Union européenne, il (...) suscite en Belgique des initiatives et des propositions en vue d'intensifier l'accès aux dispositifs* » (Idem : 66). Ainsi, par exemple, « *en 2003, lors de la conférence nationale pour l'emploi, les interlocuteurs sociaux se sont entendus, dans la lignée des directives européennes, pour augmenter la participation des travailleurs à la formation professionnelle* » (Idem : 41). Mahieu (2015 : 64) souligne également l'influence européenne sur le dispositif de validation des compétences : « *la référence aux travaux de la Commission européenne dans l'un des premiers documents traitant de la validation des compétences en Belgique francophone tend à montrer que le dispositif belge francophone s'est très tôt inspiré de la problématique telle qu'elle se développait au niveau européen* ».

Les analyses des chercheurs sur les politiques des fins de carrières soulignent aussi le rôle déterminant de la SEE. « Fins de carrières » et « vieillissement actifs » sont d'ailleurs des notions importées du discours européens qui s'imposent aux acteurs pour désigner ce domaine d'action publique. La *Loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs*, qui organise notamment l'outplacement des travailleurs de plus de 45 ans licenciés, a pour objectif selon Bingen et al. (2006 : 43) de « *répondre aux recommandations édictées par les instances européennes* ». Moulaert (2012 : 76), commentant cette même loi affirme qu'« *en se focalisant sur un public particulier (les 45 ans et plus) et en recourant à l'indicateur du taux d'emploi, l'outplacement devient donc (...) un outil pour l'action publique en quête de l'approbation européenne. En effet, l'emprunte*

*européenne de l'activation est patente* ». Le même auteur, analysant le Pacte de solidarité entre les générations indique que « *la proposition s'inscrit dans le chemin tracé par la Stratégie européenne pour l'emploi. Sans pour autant en citer les principes, le gouvernement conserve l'État social actif comme référence de sa politique basée sur les principes de l'activation (s'orienter vers des dépenses actives plutôt que passives, responsabiliser les individus) et de ses outils (taux d'activité et taux d'emploi)* » (Moulaert, 2006 : 8). Pour Bingen (2010 : 529), l'adéquation au prescrit européen est évidente : « *la gestion active des restructurations prévue par le Pacte de solidarité entre les générations, qui fut adopté en 2005 malgré l'opposition des organisations syndicales, entendait répondre à ces recommandations du Conseil européen* ».

S'agissant de la politique salariale, les références sont plus nombreuses à l'UEM qu'à la SEE. On peut rappeler en effet que la problématique des salaires relève, depuis le Pacte de stabilité et de croissance en 1997, principalement des grandes orientations de politiques économiques. Avec la révision de la stratégie de Lisbonne en 2005, la problématique intégrée dans les recommandations communes aux deux processus pour la croissance et l'emploi. Verly (2003 : 28), dans un article sur les négociations salariales évoque, comme « *facteur de changement dans la période récente* » le fait que « *la Commission et le Conseil européens ont adopté, chaque année, des Grandes orientations de politiques économiques (GOPE) qui contiennent des recommandations sur les évolutions salariales de la zone euro, recommandations en faveur de hausses des salaires compatibles avec les hausses de prix conformes à l'objectif de la Banque centrale européenne, compte tenu de la croissance de la productivité du travail* ». La question (de la modération) salariale est donc antérieure à la SEE. L'usage de prise en compte de l'impératif de compétitivité lors des négociations collectives est ensuite valorisé dans le cadre de la mise en œuvre de la SEE : « *la problématique de l'emploi inhérente à la Loi de juillet 1996 va par la suite s'inscrire dans le contexte européen* » (Capron, 2010 : 237).

Pour un observateur privilégié de la concertation sociale<sup>376</sup>, la SEE est en effet devenue déterminante lorsque les interlocuteurs sociaux s'en sont saisie dans la négociation des accords interprofessionnels : *« ce n'est que lorsque les interlocuteurs sociaux vont s'approprier les éléments du cadre européen pour en faire des éléments de leur propre rapport de force que la dynamique de négociation dans ces différents domaines va se développer. Ainsi, dans un premier temps, les interlocuteurs sociaux insèrent leur démarche dans celle de la réalisation du Plan d'action belge d'avril 1998. L'accord interprofessionnel 1999-2000 va développer un triptyque salaire – emploi – effort de formation, en lien avec l'évaluation des baisses de cotisations. Il va aussi aborder la problématique des pièges du chômage (...). Enfin, cet accord interprofessionnel insiste sur les problématiques des tensions sur le marché du travail et du stress. Dans l'accord 2001-2002, les interlocuteurs sociaux continuent à s'approprier les éléments de la stratégie européenne pour l'emploi en ajoutant comme thèmes, ceux de la mobilité, du coin fiscal en liaison avec les pièges au chômage, de la simplification administrative, du taux d'activité en abordant entre autres les problématiques d'une meilleure conciliation entre le travail et la famille ainsi que des travailleurs âgés avec notamment l'instauration d'un Crédit-temps »* (Denayer, 2006 : 79).

---

<sup>376</sup> L'auteur cité est secrétaire général du Conseil central de l'économie.

### 6.3.2. Acteurs de la politique de l'emploi

Les acteurs de la politique de l'emploi évoquent plus rarement un effet direct de la SEE sur les dispositifs concrets de politique de l'emploi. Leur attention porte davantage sur les logiques d'influences et les conflits d'intérêts entre acteurs. Les acteurs relèvent une influence cognitive (dont nous avons traité au chapitre 5) et une pratique de légitimation *ex post* qui se manifeste par la valorisation de (nouveaux) dispositifs dans le cadre de la SEE.

*« L'idée, c'est qu'à un moment donné, on puisse parler de ce qu'on fait chacun en matière de flexicurité. Chez nous, on a trouvé : c'est le plan d'accompagnement des chômeurs et ce sont les cellules d'emploi dans le cadre des restructurations. Voilà nos ingrédients de la flexicurité ».*

Entretien, Conseiller SPF Emploi, novembre 2006.

Pour les auteurs du PNR<sup>377</sup>, *« la stratégie en elle-même est indéniablement à la base en Belgique d'un processus de prise de conscience capitale des défis auxquels est confronté le marché du travail. Elle constitue également une source directe d'inspiration pour la définition de nos politiques d'emploi (par exemple s'agissant du nouveau système de suivi des chômeurs), et cela même quand le lien avec celle-ci n'est pas parfaitement explicite ou lorsque le PAN n'en fait pas nécessairement mention »* (PAN 2004 : 62-63).

Le plan fédéral ou les pratiques régionales d'accompagnement sont souvent évoquées comme le principal objet d'influence de la SEE. En Wallonie, l'orientation prioritaire portée aux jeunes dans le cadre de l'accompagnement des chômeurs est largement considérée comme la traduction de la première ligne directrice qui, dès 1998, prévoyait d'offrir à tous les jeunes un nouveau départ avant qu'ils n'atteignent leur sixième mois de chômage.

---

<sup>377</sup> Pour rappel, il s'agit essentiellement des administrations et cabinets de l'emploi.

*« Oui, il y a une influence de l'Europe (...). Par rapport aux lignes directrices, c'est vrai que Jobtonic [le programme de suivi des jeunes par le FOREM] y rentre tout à fait. Une fois que les jeunes sortent de l'école, on assure la transition vers l'emploi. En Région wallonne, il y a quand même un chômage des jeunes important ».*

Entretien, Directeur au FOREM, avril 2008.

La SEE est aussi perçue à la fois comme une cause et un moyen de légitimer des orientations moins consensuelles, en particulier dans le domaine des fins de carrière ou de contrôle et d'exclusion du chômage.

*« Cela permet un partage de situations communes qui peuvent varier mais qui nous inspirent. Cela légitime aussi quelque part des actions un peu plus difficiles à prendre (...). Et les recommandations, cela permet au pays de légitimer des mesures moins sympathiques à prendre. Les mesures sympathiques n'ont pas besoin de cela. Mais pour les mesures moins sympathiques, le langage européen, et l'approche qui a été développée au niveau européen, cela légitime un certain type d'action par un acteur extérieur ».*

Entretien, ancien conseiller au Cabinet du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2006.

*« Clairement, [le président du parti socialiste] nous l'a expliqué (...), le plan d'accompagnement des chômeurs, si on l'a fait, c'est parce que à la fois les flamands nous l'imposaient et qu'il y avait Lisbonne et la stratégie européenne pour l'emploi ».*

Entretien, Coordinateur d'une ONG, décembre 2014.

Enfin, on peut ajouter à ces regards d'acteurs l'analyse de la Commission européenne dans l'*Annual Growth Survey* 2012 qui souligne les liens étroits entre les réformes en matière de chômage et de fin de carrière et les recommandations européennes : *« la Belgique a engagé une réforme de ses systèmes de sécurité sociale en ce qui concerne les prestations de vieillesse et de chômage (...). En particulier, en réponse à la recommandation de 2011, le nouveau gouvernement fédéral est parvenu, en décembre 2011, à un accord très attendu sur une réforme du volet vieillesse du système de sécurité sociale, dont l'objectif est d'accroître la*



*participation des personnes âgées au marché du travail et de freiner les dépenses liées à l'âge (...). Donnant suite à la recommandation de 2011, la Belgique a bien progressé dans sa réforme du système d'allocations de chômage (...). Par ailleurs, l'accord de coalition de 2011 contient une proposition relativement détaillée en vue d'une réforme du système d'indemnisation du chômage, qui augmenterait la dégressivité des allocations de chômage au fil du temps, sans pour autant les supprimer complètement. Tout comme la réforme du volet vieillesse du système de sécurité sociale, les mesures prévues concernant le système d'indemnisation du chômage sont conformes aux recommandations du Conseil, en ce sens qu'elles incitent davantage à reprendre l'activité » (Commission européenne, 2012 : 17-18).*

Nous terminons par le regard d'un fonctionnaire de la Commission, chargé du suivi de la Belgique, qui observe des changements effectifs dans des domaines autrefois considérés comme des tabous.

*« J'ai l'impression que certaines recettes d'activation qui étaient un grand tabou en Belgique francophone sont maintenant mises en application mais on ne veut pas trop le dire pour sauver la face. On a l'impression que cela fonctionne, l'activation des chômeurs, l'activation des personnes âgées, etc. (...). Quand on voit les taux de transmission du SPE vers l'ONEM (...). Tout cela n'aurait pas été possible en 2004 ou 2005 ».*

Entretien, Conseiller, Commission européenne, octobre 2013.

Nous avons donc observé, dans quatre dimensions importantes des politiques de l'emploi, une succession de réformes qui ont conduit à en transformer au moins partiellement les objectifs généraux. Les transformations existantes résultent d'un jeu de pressions, exercées souvent par ou au nom de la SEE, et de résistances au terme desquelles les politiques de l'emploi ont conservé des spécificités nationales ou régionales.

Il nous reste avant de conclure ce chapitre à apprécier et qualifier ces changements en termes d'ampleur, de temporalité et de direction. Comme on le verra, les rythmes et l'ampleur des changements varient selon les objets considérés, notamment en raison des résistances et des phénomènes d'inertie que nous avons pu mettre en évidence.



#### **6.4. *Temporalités, direction et ampleur des changements***

Les différents cas évoqués dans ce chapitre confirment la pertinence des approches de Börzel et Risse (2003) et d'autres auteurs qui conçoivent le changement comme le résultat d'une pression adaptative qui ne peut avoir d'effet que si des acteurs en font usage. Les processus de changements se caractérisent alors par des temporalités liées à des rapports de force et à l'ampleur des résistances, d'une part, et au *misfit* entre le prescrit européen et les principes contestés d'action publique d'autre part.

##### **6.4.1. *Les rythmes des changements***

Les politiques que nous avons observées se caractérisent par deux types de rythmes. D'abord, en matière de formation professionnelle et de politique du coût du travail, les changements observés sont continus et s'inscrivent dans un changement de perspective, ou de paradigme, dont l'origine est antérieure à la SEE. Cette dernière apparaît davantage comme un élément accélérateur ou amplificateur des réformes.

En matière de formation, l'orientation modernisatrice et adéquationniste remonte aux années 1980 et aux transformations de l'organisation productive qui se détache très progressivement des principes fordistes et de la production de masse au profit d'une production plus différenciée (Conter, Maroy, 1999). La SEE, puis la stratégie de Lisbonne, axées sur la compétitivité dans un contexte de développement des nouvelles technologies, d'une part, et de déclaration de pénuries de main-d'œuvre, d'autre part, ont rehaussé la priorité qui s'est traduite notamment par le développement des centres de compétences et les plans pénuries en Wallonie au cours des années 2000.

De même, la politique de modération salariale, motivée par des objectifs de compétitivité internationale, prend naissance au cours des années 1980. L'indexation des salaires a été remise en cause par trois sauts d'index consécutifs.

Les réformes fiscales et réductions de sécurité sociale se sont succédées. La loi encadrant la concertation sur les salaires est adoptée en 1996, dans la perspective de l'UEM. Ce n'est que par la suite que ces pratiques sont valorisées dans le cadre de la SEE. Mais à nouveau, un effet d'accentuation est observé, en particulier sous l'effet de la nouvelle gouvernance économique, plus contraignante.

En matière de chômage et de fins de carrière, en revanche, la temporalité des réformes est différente. Une résistance plus forte est observée jusqu'en 2004-2005, malgré quelques évolutions significatives antérieures. Le plan d'accompagnement des chômeurs et le Pacte de solidarité entre les générations constituent des ruptures avec, d'une part, un système de chômage qui imposait la disponibilité mais ne vérifiait pas les démarches effectives de recherche d'emploi, et, d'autre part, des pratiques généralisées de sortie anticipée du marché du travail. Dans ces domaines, ce sont des réformes moins nombreuses, mais de plus grande ampleur, dans des contextes d'affrontement politique, qui transforment les politiques publiques. Après les deux plans précités, les réformes de 2011-2012, par le Gouvernement Di Rupo, constituent une deuxième étape dans le sens de l'approfondissement.

Le tableau ci-après présente un rappel de la chronologie des principales réformes évoquées dans ce chapitre. On trouvera en annexe un tableau plus détaillé présentant les réformes mentionnées dans les PAN et PNR.

**Tableau 55. Chronologie des négociations et réformes associées à la SEE**

<i>Étapes clé européennes</i>		<i>Chômage</i>	<i>Formation</i>	<i>Fins de carrière</i>	<i>Coût du travail</i>
	1996		Objectif 1,9 % de la masse salariale		Loi sur la sauvegarde de la compétitivité
Traité d'Amsterdam	1997	Parcours d'insertion wallon			
	1998 1999	Plan d'accompagnement jeunes chômeurs	Analyse annuelle des fonctions critiques		Objectif d'alignement du taux de cotisation sur les pays voisins
Stratégie de Lisbonne	2000	« Plan jeunes plus » wallon			
	2001			Aménagement du temps de travail en fin de carrière Suppression du statut de chômeur âgé	
	2002 2003	Conférence nationale sur l'emploi	Consortium de validation des compétences	Conférence nationale sur l'emploi	
	2004	Plan d'accompagnement des chômeurs		Droit à l'outplacement Plan wallon d'accompagnement des reconversions	
	2005		Plan pénuries	Loi sur le pacte de solidarité entre les générations	
Révision stratégie de Lisbonne	2006		Réduction du congé éducation		
Communication flexicurité	2007		Extension du PFI		
	2008 2009		Création du SFMQ		Marge salariale nette
	2010	Projet d'extension du PAC	Plan Job focus 2		
EU 2020	2011	Réforme du PAC Dégressivité des allocations Fin de droits allocations d'attente		Recul de l'âge des prépensions limitation accès au Crédit-temps	Blocage salarial (hors index) Adaptation de l'index
	2012 2013 2014				
	2015 *	Limitation accès aux allocations d'attente Service à la collectivité pour les chômeurs		Restriction prépensions retraite à 67 ans	Blocage salarial et saut d'index

\* Projets du nouveau gouvernement fédéral

#### 6.4.2. *Direction des changements*

Comme nous l'avons illustré en mentionnant différentes résistances aux pressions européennes, l'ensemble des changements associés à la SEE ne va pas nécessairement dans le sens de ce prescrit. Certains, certes peu nombreux, peuvent être assimilés à des retraits (*retrenchments*) au sens de Radaelli (2003) par rapport à la direction imposée.

Malgré de nombreuses évolutions qui vont dans le sens de l'absorption ou de la transformation, on observe des situations d'inertie ou de retrait. En matière de chômage, l'introduction de davantage de dégressivité, à défaut d'une limitation dans le temps considérée comme un point de veto, figure parmi les recommandations européennes. Le gouvernement fédéral y a répondu en 2008 et en 2011, surtout par une augmentation des allocations de chômage en début de période (créant ainsi une dégressivité de fait) ; les minimas en fin de période restant inchangés et bénéficiant d'une indexation et d'une revalorisation régulière.

L'instruction donnée à l'ONEM d'appliquer avec plus de retenue le contrôle et les exclusions en période de crise peut aussi s'apparenter à un retrait, même si les principes de l'activation ne sont pas remis en cause. Enfin, les exclus du chômage peuvent se retourner vers l'aide sociale (CPAS) où ils bénéficient, sous condition de ressource, d'une aide équivalente à l'allocation perdue (Cherenti, 2008). De même, l'introduction de fins de droits aux allocations d'attente peut conduire certains groupes de bénéficiaires vers les CPAS où ils se verront octroyer une allocation légèrement supérieure à l'allocation de chômage.

En matière de fins de carrière, la concertation sociale a conduit à reporter des réformes de plusieurs années, voire, via la définition des périodes assimilées à permettre à davantage de bénéficiaires potentiels de pouvoir prétendre à accéder aux prépensions qu'avant la réforme.

Enfin, la loi de 1996 sur la sauvegarde de la compétitivité consacre le droit automatique à l'indexation des salaires et aux augmentations barémiques malgré l'injonction européenne à la modération salariale. En 2011, l'accord de gouvernement mentionne que l'indexation sera maintenue malgré la recommandation européenne assortie d'une menace de sanction.

Ces différents éléments de retraits sont, rappelons-le, marginaux par rapport aux transformations associées à la SEE mais poussent à nuancer une interprétation en terme d'adaptation mécanique des politiques aux recettes européennes.

L'ensemble des autres transformations vont dans le sens de l'absorption (adaptation discursive sans remise en cause des principes initiaux) ou de la transformation (évolution des principes pouvant aller jusqu'au changement de paradigme) (Radaelli, 2003). Une autre façon de qualifier des changements de politiques publiques s'appuie sur une analyse de l'ordre de cette transformation.

#### *6.4.3. Ordres des changements*

La Typologie de Hall (1993), fréquemment évoquée dans cette thèse, apporte des outils utiles pour distinguer les objets des changements, même si elle présente quelques limites pour qualifier certaines transformations associées à la SEE.

##### *6.4.3.1. Perspective synchronique*

L'approche de Hall est davantage processuelle que centrée sur les résultats. On peut s'appuyer sur sa distinction pour qualifier les objets du changement (voir tableau ci-dessous). L'essentiel des réformes évoquées s'est traduit par des adaptations des instruments existants, ou d'*instrument setting* selon Hall, à savoir des modifications des délais de convocation, de lourdeur de sanction, de critères d'âge pour la définition des publics cibles des plans d'accompagnement, de taux de remplacement des allocations de chômage, de critères d'âge et d'ancienneté dans l'accès aux régimes de prépension ou de Crédit-temps, de durée du Congé éducation payé, de taux de cotisation de sécurité sociale, de composition de l'indice des prix à la consommation.

Mais les changements observés ne se limitent pas à ces ajustements. De nouveaux instruments apparaissent, dont le plan d'accompagnement des chômeurs est sans doute le plus significatif. Il remplace l'ancien article 80 (qui permettait une fin de droit pour chômage anormalement long) qui est un des rares instruments dont on

note la suppression. Il est important de noter que les nouveaux instruments s'ajoutent plus qu'ils ne se substituent à des instruments existants.

Enfin, de nouveaux objectifs généraux des politiques apparaissent, sans nécessairement effacer l'ensemble des objectifs anciens. Ainsi, les logiques d'activation ou de prolongation des carrière (remarchandisation) se substituent aux logiques de démarchandisation (Bonvin, Moachon, 2005) mais sans supprimer les objectifs assuranciers généraux de la sécurité sociale (droit aux allocations de chômage et de pension) ; les objectifs d'adaptation des compétences ou de modération salariale n'enlèvent rien, pour leur part, aux objectifs de promotion sociale ou de sauvegarde du pouvoir d'achat qui constituaient le cœur des référentiels des politiques éducatives et salariales au cours des trente glorieuses.

**Tableau 56. Objets des changements associés à la SEE selon la distinction de Hall (1993)**

	Niveau de fixation des instruments	Changements ou nouveaux instruments	Changements des objectifs généraux de la politique
Chômage et activation	Critères d'âge PAC Délais de convocation PAC Nouveau motif de sanction Alourdissement sanctions Automatisation des transmissions de données entre SPE Renforcement de la dégressivité des allocations	Plan d'accompagnement des chômeurs Suppression de l'article 80 Externalisation de l'accompagnement des D.E. Contractualisation	Logiques d'activation et de « work first » Fin de droits aux allocations d'attente
Formation et insertion	Engagement en termes de dépenses pour la formation en entreprise Cotisation sectorielle pour la formation Extension du PFI Limitation du CEP Critères d'utilisation du chèque formation	Inventaire des fonctions critiques Centres de compétences Pôles de compétitivité Chèque formation Validation des compétences Essais métiers	Logique de formation adaptative et tout au long de la vie
Fins de carrière	Critère d'âge prépension Critère ancienneté prépension Critère d'âge retraite anticipée Restriction accès Crédit-temps	Bonus pension Crédit-temps	Logique de prolongation de la carrière
Coût du travail et formation des salaires	Taux de cotisation de sécurité sociale Taux d'imposition sur le travail Modification de l'indice des prix Fixation de la norme salariale	Loi sur la sauvegarde de la compétitivité (norme salariale) Hausse salariales exonérées de cotisation	Alignement du taux de prélèvement sur les pays voisins Plafonnement de la progression salariale et alignement sur les pays voisins

Les travaux de Hall permettent aussi de distinguer des ordres de changements (cf. chapitre 1). Les changements de troisième ordre se distinguant des deux autres dans la mesure où il associe des changements d'instruments et d'objectifs généraux des politiques. Les changements de deuxième et de premier ordre ne portant respectivement que sur les instruments ou sur leur ajustement.

Un usage synchronique de la typologie de Hall, centrée sur chacun des changements pris isolément, peut conduire au constat de la multiplication de changements de premier ordre, associés à quelques changements de deuxième ordre.

Ainsi, en matière de chômage, l'introduction du plan d'accompagnement des chômeurs en 2004 (changement deuxième ordre) a été accompagnée d'une succession de changements de premier ordre : extension du plan aux plus de 30 ans puis aux plus de 40 ans, rapprochements successifs des délais de convocation, extension du plan aux moins de 55 ans, puis aux moins de 60 ans, modification de la sanction. En matière de fins de carrière également, les changements les plus significatifs concernent des modifications multiples et étalées dans le temps des conditions d'âge et d'ancienneté des prépensions. De nouveaux instruments incitant à la prolongation des carrières apparaissent (Crédit-temps à temps partiel, bonus pension) sans supprimer l'instrument prépension pourtant remis en cause par l'UE. Enfin, en matière de politique salariale, les changements les plus fréquents concernent la modification de la norme salariale (premier ordre) prise en application de la Loi de 1996 sur la compétitivité (dont l'introduction est un changement de deuxième ordre). Les réductions continues de cotisations de sécurité sociale sont aussi assimilables à un ensemble de changement de premier ordre. On conviendra cependant que la quantité des changements et leur caractère cumulatif conduisent à des transformations d'une autre ampleur.

#### *6.4.3.2. Contributions à un changement de paradigme*

On ne peut en effet considérer que l'essentiel des changements associés à la SEE ne seraient que de premier ordre et n'affectent pas les objectifs généraux des politiques. Certes, les instruments restent la plupart du temps inchangés. Mais il convient d'acter, à la suite de Palier et Bonoli (1999) que les changements techniques ou incrémentaux, surtout dans leur succession, peuvent transformer le sens des politiques.



Une approche diachronique et globale des changements conduit à une lecture différente de l'évolution des politiques en Wallonie et en Belgique, en particulier dans les différents domaines traités dans ce chapitre.

Au terme d'une succession de réformes (sans doute amenées à être poursuivies dans un avenir très proche), l'assurance chômage présente des caractéristiques nouvelles. D'abord l'indemnisation présente un nouveau profil et est devenue dégressive pour l'ensemble des demandeurs d'emploi quel que soit leur statut familial. Après une période variable selon l'ancienneté professionnelle mais de 48 mois au maximum, l'allocation devient forfaitaire et dans certains cas similaire au revenu d'intégration. Même si elle reste liée à un système contributif, l'allocation se rapproche à ce stade de l'assistance. Les allocations de chômage attribuées sur la base des études, en l'absence de prestations de travail suffisantes ont également changé de nature. Elles sont précédées d'un stage d'attente non indemnisé, au cours duquel les candidats sont tenus aux mêmes obligations de recherche d'emploi que les chômeurs indemnisés, et sont désormais limitées dans le temps. Enfin, toutes les allocations sont assorties d'un contrôle des démarches de recherche d'emploi, qui se traduit, si ces recherches sont jugées insuffisantes par un programme (contrat) d'actions ou une sanction.

Les préretraites qui étaient accessibles à 58 ans avec 20 ans de carrière (voire un âge moins élevé dans le cas de dispositions sectorielles spécifiques) le sont en 2014 à 60 ans après 40 ans de carrière. En cas de restructuration, elles ne sont accessibles qu'aux travailleurs qui ont tenté durant six mois au mois de retrouver un nouvel emploi au sein d'une cellule pour l'emploi.

La formation pour sa part tend à devenir autant une obligation qu'un droit pour le demandeur d'emploi et un coût externalisé pour les entreprises. L'adéquation aux besoins de l'économie en devient l'orientation principale et se traduit par le développement d'infrastructures de haute technologies et des formations dites sur mesures offertes sur un marché devenu concurrentiel, même si les objectifs d'insertion socio-professionnelle et d'éducation permanente restent également au cœur des politiques régionales.

Enfin, le resserrement progressif de la norme salariale a conduit les travailleurs à passer, en l'espace de moins de quinze ans, d'une progression bisannuelle des salaires de 4 % supérieure à l'inflation à un blocage des salaires réels.

Les politiques ainsi lues au prisme des changements cumulatifs qui les ont affectées présentent peu de trait communs avec leurs caractéristiques initiales ou, à tout le moins, d'avant l'influence de la SEE.

On peut donc conclure à des changements qui affectent les objectifs généraux des politiques malgré une certaine permanence des instruments de politique publique. On peut qualifier ces changements de troisième ordre si l'on adapte en l'élargissant la définition de Hall. Ces changements seraient également définis comme ceux qui affectent les objectifs généraux des politiques au terme d'une succession d'ajustements des instruments.

Nos observations en matière de politique d'activation et d'indemnisation du chômage rejoignent en ce sens les conclusions de Bonvin et Moachon (2005) sur l'État social actif, dont la SEE incorpore les principes, « *et son potentiel de subversion de l'État social* ». Les transformations dans ce champ peuvent être qualifiées de troisième ordre et de changement de paradigme.

Il en va de même des politiques de fin de carrière tant dans leur dimension générale (prépension, pension anticipée, âge de la retraite) que dans la problématique spécifique, mais très présente en Wallonie, des entreprises en restructurations où « *nous observons que la nouvelle conception (...) qui émerge met en place un processus d'activation du travailleur âgé licencié dans la double logique de l'incitation (incitation financière, accompagnement personnalisé, etc.) et de contrainte dans le cas où l'individu ne jouerait pas le jeu en refusant de participer à la cellule emploi. C'est un changement normatif important que de dire que, dorénavant, les travailleurs âgés licenciés, qu'ils soient chômeurs âgés ou prépensionnés, seront incités à retravailler et obligés de rester disponibles sur le marché de l'emploi* » (Moulaert, 2006 : 52).

Enfin, en matière de salaires, l'exigence de compétitivité supplante celle de partage des fruits de la croissance au point que, comme le conclut le GRACOS<sup>378</sup>, *« les bouleversements actuels sont d'une ampleur telle que l'on peut estimer que les principes de base du modèle belge s'en trouvent menacés ou remis sévèrement en cause. La menace sur le système belge d'indexation automatique des salaires, visant son arrêt ou du moins sa réforme sévère, se durcit et est portée maintenant par un nombre croissant d'instances politiques nationales, européennes ou internationales. La liberté de négociation des salaires a été fortement ébranlée par l'imposition par le gouvernement d'une norme salariale qui est désormais pensée comme impérative »* (GRACOS, 2012 : 36).

Le tableau suivant présente, sous la forme d'un essai de synthèse, les éléments de pression, de changements, leur rythme et leur ampleur, dans les différents domaines traités dans ce chapitre.

---

<sup>378</sup> Le Groupe de recherche sur la conflictualité sociale rassemble des chercheurs d'une dizaine d'institutions scientifiques francophones et néerlandophones.

**Tableau 57. Synthèse de l'influence européenne et du changement dans 4 domaines politiques clé**

	<b>Chômage</b>	<b>Fins de carrières</b>	<b>Formation continue</b>	<b>Coût du travail</b>
<i>Misfit</i>	Allocations illimitées dans le temps, faible accompagnement, allocations non liées à des prestations de travail	Départs précoces et encouragés par les prépensions	Faiblesse de la participation à la formation, inadéquation des qualifications, pénuries de main-d'œuvre	Coût du travail élevé, indexation automatique des salaires, charges fiscales élevées
<b>Répétition des recommandations SEE</b>	1999-2000, 2002, 2002, 2003, 2005, 2006-07, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012	1999-2000, 2002, 2002, 2003, 2005, 2006-07, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013	2001, 2002, 2003, 2006-07, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013	1999-2000, 2002, 2002, 2003, 2005, 2006-07, 2008, 2009
<b>Mobilisation d'acteurs programmatiques</b>	Organisations patronales, acteurs politiques, experts, SPE	Organisations patronales, acteurs politiques, experts.	SPE, organisations patronales, acteurs politiques	Acteurs politiques, experts, organisations patronales
<b>Implication des interlocuteurs sociaux dans les réformes</b>	Partielle, gestion paritaire des SPE, accompagnement syndical du contrôle	Non. refus du pacte de solidarité entre générations	Oui, gestion paritaire du FOREM	Oui. Décision de l'affectation des enveloppes dans le cadre des AIP
<b>Résistances au changement</b>	Création de collectifs, manifestations, contestations discursives	Manifestation, grève générale	Limitées au secteur associatif	Faibles, discursives
<b>Temporalité du changement</b>	Début antérieur à la SEE	Concomitant SEE	Concomitant SEE	Début antérieur à la SEE
<b>Période d'inertie</b>	Partielle, avant 2004	Oui (avant 2005)	non	non
<b>Rythme du changement</b>	Lent et par étapes	Rapide après une période d'inertie	Progressif	Continu et accéléré
<b>Changements cognitifs</b>	Activation, équilibre droits et devoirs	Vieillessement actif	Adaptabilité, employabilité	Modération salariale, compétitivité
<b>Changement fixation instrument</b>	Dégressivité et fin de droits, fréquence du contrôle	Critères d'âge et d'ancienneté permettant l'accès aux préretraites, âge de la retraite	Réaffectation de moyens FSE vers les formations à la demande des entreprises	Réductions des cotisations de sécurité sociale, crédit d'impôt, réforme du calcul de l'index, saut d'index
<b>Changement d'instrument</b>	Contrat, Système de contrôle généralisé, exclusion, service à la collectivité par les chômeurs de longue durée	Gestion active des restructurations	Création des centres de compétences, plan pénuries	Indice santé
<b>Ordre du changement (Hall)</b>	Troisième ordre	Troisième ordre	Deuxième ordre	Premier ordre
<b>Direction du changement</b>	Transformation	Transformation	Absorption	Transformation

## 7. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Au terme de ce chapitre, il est aisé de conclure à l'importance quantitative des transformations associées à la SEE en Wallonie et plus largement en Belgique au cours de la période qui va grosso modo de 1997 à 2014. Les réformes résultent d'une pression continue qui semble finir par l'emporter sur des résistances d'ampleurs et de durées variables.

L'extrait d'entretien suivant résume bien la perception des acteurs à l'égard de résistances ou de pratiques en opposition avec le prescrit européen. La dépendance au sentier n'est pas exempte d'incertitude dans le chef des acteurs.

*« Notre système d'indexation est une hérésie par rapport à la stratégie. L'idée d'avoir des allocations de chômage théoriquement illimitées dans le temps, c'est aussi une hérésie par rapport aux idées dominantes. Chacun des pays a des résistances. [mais ces politiques] ramassent des coups ! L'Europe tend à dire que certains systèmes sont non pertinents ou non productifs. Et puis, on est mis sous pression. Ils attaquent des socles de notre système.*

*L'indexation, pour l'instant, cela tient par je ne sais quel miracle. Si les Allemands acceptent des baisses de salaire de 1 % par an, cela ne tiendra pas. On a la norme salariale qui encadre tout cela. Pour l'instant, on est plus productif, cela se joue comme ça. Mais... Inch Allah ! »*

Entretien, ancien conseiller au Cabinet du ministre fédéral de l'emploi, novembre 2006.

L'analyse présentée dans ce chapitre a eu l'ambition de dépasser un constat sur l'ampleur des changements et d'apporter de la nuance en soulignant les éléments de contexte institutionnels particuliers et les moments de résistance ou points de veto. La SEE n'a pas été considérée du point de vue de sa « mise en œuvre » mais sous l'angle des résultats de ses usages par une diversité d'acteurs.

L'ensemble de l'espace de l'influence de la SEE n'a pas été couvert mais l'analyse s'est focalisée sur quelques domaines conflictuels et marquants des politiques et caractérisés par des héritages et des spécificités particulières, souvent en décalage, voire en opposition, au prescrit de la SEE.

Les politiques publiques étudiées, qui concernent le chômage et l'activation, la formation professionnelle, les fins de carrière, le coût du travail et la formation des salaires, ont connu une succession de réformes caractérisées par des rythmes différents, s'articulant ou non à des transformations antérieures à la SEE, et connu ou non des périodes d'inertie et de résistance plus ou moins importantes.

Pour toutes les réformes considérées, la SEE ne constitue pas le facteur explicatif unique mais est une source importante de pression à travers la production de textes généraux ou de discours ciblés adressés par voie de recommandation, voire de menace de sanction financière, à l'État membre, et de légitimation ex post des changements.

Ce discours a été confronté à des points de veto et des résistances. Une observation de la SEE qui aurait été limitée aux 6 ou 7 premières années de son exercice aurait sans doute été soldée par des conclusions différentes de celles que l'on peut tirer sur le temps long qui caractérise la présente recherche. En effet, les pratiques et politiques publiques en matière d'accompagnement et d'indemnisation du chômage, de fin de carrière, de salaires sont caractérisées par une continuité certaine et, à l'origine, l'influence de la SEE ne dépasse pas le registre discursif. Le texte des recommandations à cette époque traduit bien l'impatience de l'UE à acter de premières réformes significatives. Le Plan d'accompagnement des chômeurs adopté en 2004 et le dit Pacte de solidarité entre les générations constituent les premières véritables ruptures (*path shifting*) en termes de représentations et de pratiques. Des adaptations ultérieures leur donneront plus d'ampleur encore.

Ainsi, malgré la permanence de certaines institutions ou politiques publiques (indemnisation du chômage non limitées dans le temps, maintien d'un système de prépension, âge de la retraite inchangé, négociation centralisée et indexation des salaires, par exemple), les transformations associées à la SEE sont d'ampleur et contribuent dans certains cas à changer les objectifs généraux de l'action publique.

Pris dans leur ensemble et de façon cumulative, ces évolutions peuvent être assimilées à des changements de deuxième et de troisième ordre tels que définis par Hall. Notre analyse a aussi permis de saisir la complémentarité entre les

discours et les référentiels, d'une part, et les changements instrumentaux et organisationnels, d'autre part. Elle souligne la cohérence des transformations au service d'une perspective de compétitivité territoriale et individuelle.

Notre exercice s'est achevé à la fin des législatures fédérales et régionales en 2014. Les élections du 25 mai 2014 ont conduit à la mise en place d'une majorité fédérale inédite, rassemblant les partis libéraux, le parti nationaliste flamand et le parti démocrate-chrétien flamand<sup>379</sup>. Ce gouvernement bénéficie du soutien d'une petite minorité de députés francophones et peut être qualifié de néolibéral du point de vue de son programme socio-économique (Faniel, 2014). Contrairement aux gouvernements précédents, il ne s'appuie pas sur une majorité parlementaire rassemblant la gauche et la droite susceptible de produire un effet de neutralisation réciproque. Les liens organiques ou personnels avec les organisations syndicales sont pratiquement inexistantes (seul le CD&V a des relations historiques avec l'un des grands syndicats du pays).

Il sera dès lors intéressant d'analyser les effets de cette « quasi alternance » politique<sup>380</sup> conjugués à une gouvernance européenne plus contraignante. Le nouveau gouvernement fédéral a inscrit, comme les précédents, son action dans le cadre des orientations européennes en s'engageant « *à atteindre les objectifs UE 2020 et donc à promouvoir la croissance économique, les investissements et la création d'emplois, principalement dans le secteur privé, par le biais de réformes structurelles, dans un cadre budgétaire clairement défini mais aussi socialement équitable. Une économie dynamique et plus compétitive constitue en effet le prérequis indispensable à une augmentation substantielle du taux d'emploi* » (Accord de gouvernement, 10 octobre 2014, p.183).

Au-delà de cette allégeance formelle, son programme traduit, et à certains égards dépasse, les recommandations adressées depuis plusieurs années par l'UE à la Belgique. Figurent en effet dans le programme gouvernemental : une restriction de

---

<sup>379</sup> MR et VLD, NVA, CD&V.

<sup>380</sup> Même si 3 des 4 partis de la présente coalition faisaient partie du précédent gouvernement, on peut parler de « quasi alternance » dans la mesure où ils ne sont pas associés à des partis qui leur feraient contrepoids potentiel au sein du gouvernement. Les socialistes sont en effet, après 25 ans de participation au pouvoir, rejetés dans l'opposition.

l'accès aux allocations d'attente (par une limitation de l'âge et un nouveau critère de diplôme), un service à la collectivité pour les chômeurs de longue durée, une restriction supplémentaire de l'accès aux prépensions (62 ans pour le régime général et durcissement des régimes dérogatoires), l'obligation de disponibilité sur le marché du travail des prépensionnés (actuels et futurs), l'accroissement de la flexibilité du travail (notamment en matière d'heures supplémentaires), la restriction de l'accès au Crédit-temps (passage de 55 à 60 ans du Crédit-temps de fin de carrière), le recul à 67 ans de l'âge légal de la retraite, la réduction des salaires réels (blocage des salaires et saut d'index) (GRACOS, 2015).

L'ensemble de ces propositions n'est pas encore mis en œuvre mais on peut constater, d'une part, qu'elles sont proches des orientations et recommandations européennes en matière d'emploi<sup>381</sup> et, d'autre part, qu'elles affectent certains points de veto et d'inertie observés jusqu'ici (notamment l'indexation des salaires et l'âge de la retraite).

Ceci confirme l'intérêt d'une analyse des usages et des influences de l'UE sur un temps long. Les points de veto ne sont que le reflet de rapports de force qui peuvent évoluer au gré de circonstances parfois inattendues.

---

<sup>381</sup> Ce que l'accord de gouvernement indique explicitement, par exemple pour les prépensions : *« les réformes adoptées sous la dernière législature, qui ont retardé l'âge de la retraite anticipée et de la prépension, constituent une avancée dans la bonne direction, mais conformément aux recommandations du Conseil européen, des mesures complémentaires seront prises pour retarder la sortie du marché du travail »* (Accord de gouvernement 10 octobre 2014, p 13).





## ***Conclusion générale***

La stratégie européenne pour l'emploi est un cadre complexe qui constitue, au moment de son adoption, une innovation dans la façon de conduire les politiques au niveau européen. Rien ne présage, à l'origine, de la capacité des acteurs de se saisir des outils et des ressources associées à cette procédure pour transformer les contenus des débats, les institutions ou les politiques publiques.

Pour traiter notre question de départ relative aux usages et aux effets de la SEE en Wallonie, la démarche de recherche a articulé deux étapes. Il s'est d'abord agi d'analyser et de comprendre l'émergence de la stratégie européenne pour l'emploi, sa méthode et son contenu. Ensuite, les usages de la SEE ont été étudiés, tant en ce qui concerne l'élaboration de ses contenus politiques que les stratégies de transformations des représentations, des instruments ou des normes « domestiques ».

Certes, la stratégie européenne pour l'emploi a fait l'objet, en raison de sa nouveauté, d'un certain engouement de la part de nombreux chercheurs. La littérature scientifique ne manque pas d'analyses sur la gouvernance européenne et singulièrement sur la méthode ouverte de coordination. Cette littérature, surtout au début des années 2000, est, dans une large mesure, située, normative et parfois spéculative.

Contribuant souvent de façon intéressante au débat politique, des chercheurs se sont engagés, tantôt en vantant les mérites d'une méthode de décision participative, reposant sur de nouvelles formes de délibération et de co-construction de savoirs et de normes, tantôt en dénonçant la subordination de la politique sociale européenne au paradigme monétariste et à l'agenda des grandes orientations de politique économique (GOPE). D'autres travaux s'efforcent de

réaliser des bilans de la MOC en termes de résultats ou encore de décrire les avantages et les désavantages, ses risques et ses conditions de succès.

Dans le même temps, des travaux s'intéressent à la « mise en œuvre » de la SEE dans les États, cherchant à en identifier les résultats, parfois dans une approche comparative et dans la perspective d'éclairer sur sa capacité à faire converger les trajectoires nationales. Enfin, quelques travaux, plus rares, ont pris en compte, de façon simultanée, le processus d'élaboration des normes, leurs usages et leurs interprétations dans le contexte national. La recherche interuniversitaire sur l'Europe en Belgique et la Belgique en Europe (Vanhercke *et al.*, 2011) est, de ce point, de vue riche d'enseignements.

Peu de travaux cependant rejoignent notre ambition d'appréhender les multiples niveaux de formulation et d'interprétation, de collaboration et de résistance, d'inertie et de transformation des politiques, entre la région et l'Europe.

Le cas de la Wallonie présente à cet égard un intérêt certain, comme nous avons pu en justifier, en raison de la spécificité du cadre institutionnel fédéral belge, de l'ampleur des défis en termes de reconversion économique et de lutte contre le chômage, et des caractéristiques du référentiel sectoriel de la politique de l'emploi. Son analyse prend également sens dans le cadre de notre engagement professionnel.

Notre activité au sein d'un institut de recherche au service de la décision politique nous a permis de vivre dans un environnement scientifique pluridisciplinaire stimulant et de nous constituer un vaste matériau théorique et empirique. Pendant plus de dix années, nous avons pu bénéficier d'un accès privilégié à de nombreuses sources documentaires. Nous avons également pu rencontrer et observer les acteurs dans leur quotidien et, dans certaines circonstances, interagir avec eux. Enfin, nous avons pu réaliser près de 70 entretiens de recherche et eu l'occasion de réinterroger certains acteurs à plusieurs reprises, à plusieurs mois et parfois années d'intervalle.

Sur un plan méthodologique, le recours simultané à l'analyse documentaire, à l'enquête par entretiens et à l'observation participante, nous a permis de redécouvrir la richesse et les limites de chacune de ces approches et la puissance des regards croisés, en particulier quand ils sont orientés, sans être contraints, et

interprétés à l'aide d'outils et d'approches théoriques. Les temps longs de présence sur le terrain ont aussi accru notre conscience des enjeux et des tensions entre l'engagement et de la distanciation du chercheur.

Ce travail de terrain nous a permis de décrire, de comprendre et d'apporter des éléments d'explication aux dimensions procédurales et cognitives de la SEE, aux stratégies d'usages, aux transformations d'équilibres entre les acteurs, aux résistances au changement et aux transformations effectives des politiques de l'emploi en Wallonie.

## **1. UN OBJET POLITIQUE DONT LES CONTENUS ET PROCÉDURES ÉVOLUENT**

Notre approche historique de l'émergence de la question de l'emploi à l'agenda européen montre d'abord que la SEE ne constitue pas, comme pourrait le laisser paraître une lecture fonctionnaliste trop rapide, une étape supplémentaire d'un mouvement d'engrenage qui conduit l'Union européenne à intégrer davantage de compétences et de dimensions en raison de son expertise technique ou de connexions évidentes entre domaines d'action publique, en particulier entre politique monétaire et politique sociale. Elle n'est pas davantage le résultat d'un choix intergouvernemental et rationnel qui aurait poussé les États à consentir une perte partielle de souveraineté compensée par une réduction de coûts de coordination et de négociation.

La SEE est au contraire le fruit de contingences politiques et le résultat d'un travail politique d'acteurs au sein d'une coalition de cause qui, en réponse à un scepticisme croissant dans les opinions publiques à l'égard des institutions européennes, vise à développer une politique sociale européenne. Cette coalition de cause, dont nous avons esquissé les contours et qui comprend ou reçoit le soutien de nombreux acteurs belges, ne cherche, au milieu des années 1990, ni à rompre avec l'orientation libérale et monétariste de l'Union ni à restaurer le projet aux accents keynésiens que constituait le Livre blanc de 1993. Elle a pour objectif d'institutionnaliser et de développer la procédure de coordination discursive des

politiques de l'emploi mise en place à la suite du sommet d'Essen en 1994. Cette initiative est présentée tantôt comme l'outil de rééquilibrage de la construction européenne en faveur de sa dimension sociale, tantôt comme la condition d'efficacité de l'Union économique et monétaire.

Dès ce stade précoce de notre travail, l'importance de l'analyse du comportement et des rapports de force entre acteurs, d'une part, et des dimensions cognitives de l'action publique, d'autre part, a pu être mise en évidence. D'abord, c'est par le biais de la compétition électorale au sein des États que la coalition de cause est devenue majoritaire. C'est en effet grâce aux alternances politiques que les acteurs gouvernementaux qui adoptent une attitude de veto perdent leur place au Conseil. Ensuite, tant la méthode que les contenus progressivement associés à la SEE sont le résultat d'une compétition d'idées, au sein de la coalition de cause d'abord, de l'EMCO et du Conseil ensuite. Tant la méthode adoptée que le périmètre initial du message politique, limité pour l'essentiel aux politiques d'offre et à la flexibilité du marché du travail, traduisent la double influence d'un modèle anglo-saxon reposant davantage sur le marché que sur la régulation étatique, d'une part, et d'un modèle scandinave qui allie activation et importance de la protection sociale, d'autre part.

Le rôle déterminant des acteurs et des idées est réaffirmé tout au long de l'analyse du développement de la SEE. Les apports successifs au contenu politique de la SEE reflètent les équilibres de forces, les stratégies et les influences d'acteurs. Ainsi, l'étendue et le contenu des thèmes abordés dans les premières lignes directrices, dans la limite de leur compatibilité aux GOPE, sont le reflet de la diversité d'acteurs composant la coalition de cause initiale autour du projet de titre Emploi. Ensuite, le recentrage du discours autour d'un objectif de compétitivité et la subordination de l'ensemble des lignes directrices à un objectif premier d'élévation du taux d'emploi résulte, comme nous l'avons souligné, de changements dans les préférences nationales, d'une recomposition des alliances entre acteurs étatiques et de l'influence croissante de la Commission et notamment, en son sein, de la DG ECFIN. L'évolution de l'insistance sur la qualité de l'emploi ou encore la tentative de réduire la SEE à la seule approche de la flexicurité témoignent aussi d'évolutions de rapports d'influence.

L'analyse du processus d'élaboration du contenu de la SEE a également été riche d'enseignements sur la manière de faire de la politique dans le cadre de la MOC (au cours de la période 1997 - 2010). Nous avons indiqué, à la suite de Barbier (2004a) que « la SEE n'était pas une politique publique comme les autres ». Elle peut en effet être considérée comme une théorie pratique (au sens d'un ensemble de principes normatifs et de procédures, conceptualisés et orientés vers l'action) de l'analyse du réel et de la production de normes. Cette approche initialement qualifiée de *soft law* (Trubeck & Trubeck, 2004) rompt avec les distinctions classiques entre décision et mise en œuvre ou entre le savoir et le faire. Elle mêle, au point de rendre obsolète la différence entre ces étapes, le décodage, l'interprétation du réel, la construction des problèmes politiques, l'élaboration d'outils de mesures, la définition de procédures de décision, la production de normes, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. La représentation de l'amont et de l'aval, reposant sur des acteurs différents (le décideur et l'opérateur ou encore le principal et l'agent), cède la place à une vision circulaire et non hiérarchique où, pour reprendre la métaphore de Dubois et Orianne (2012), les interprètes sont aussi les compositeurs. Sans verser dans une représentation naïve ou idéalisée d'une gouvernance consensuelle, notre analyse de la SEE apporte une illustration supplémentaire des critiques théoriques des approches séquentielles et hiérarchisées de la décision publique.

L'observation longue du développement de la SEE nous a encore permis de souligner l'influence de facteurs non cognitifs. Ainsi, la crise financière et économique de la fin de la première décennie 2000 a été l'occasion pour la Commission et plusieurs gouvernements européens d'imposer une gouvernance économique plus contraignante et une rigueur budgétaire accrue qui ont *de facto* réduit le travail politique d'élaboration du contenu de la SEE à une démarche formelle et secondaire. Depuis le tournant de la décennie, le cœur du message politique de la SEE n'est plus les lignes directrices mais leur traduction en messages ciblés sur des dispositifs concrets sous la forme de « recommandations spécifiques aux États », élaborées par la Commission et avalisées par le Conseil sans grande opportunité réelle d'amendement.

Ainsi, en l'espace de quinze années environ, le sens, le contenu et les procédures de la SEE ont été profondément modifiés. L'analyse doit prendre en compte ces évolutions sous peine de réifier la SEE et de la réduire à un contenu figé. L'image de l'auberge espagnole n'a plus guère de pertinence pour désigner un processus d'élaboration de contenus politiques qui se limitent aujourd'hui pour l'essentiel à la mise en œuvre de réformes structurelles. De même, il n'est plus adéquat d'évoquer un apprentissage mutuel et une pression par les pairs alors que les nouvelles règles de surveillance renforcée permettent à la Commission de prendre l'initiative de sanctions auxquelles le Conseil ne peut s'opposer qu'à la majorité inversée.

## **2. LES EFFETS DE LA SEE EN WALLONIE. RETOUR SUR NOS HYPOTHÈSES**

Afin d'identifier et d'expliquer les effets produits par l'usage de la SEE en Wallonie, nous avons structuré notre travail à partir de quatre hypothèses auxquelles nous avons pu apporter des éléments de validation dans la seconde partie de la thèse.

S'agissant des effets procéduraux qui amènent les acteurs à se concerter dans de nouveaux espaces sur la base de notions ou de prescrits européens (hypothèse 1), nous avons pu souligner, d'une part, que les activités politico-administratives associées à la SEE ont conduit à la mise en place de structures formelles et informelles et à de nouveaux agendas de concertation. Ainsi, les réunions du Comité de l'emploi, du Conseil EPSCO ou la rédaction des PAN / PNR se préparent au sein de groupes de travail associant, en dehors des cadres habituels de concertation, des fonctionnaires fédéraux et régionaux de l'emploi, des représentants des cabinets ministériels fédéraux et régionaux et des interlocuteurs sociaux.

Ces pratiques de concertation sont devenues permanentes malgré l'absence de codification des règles qui les régissent. Elles ont contribué à transformer les relations entre les départements fédéral et régionaux de l'emploi au sein de

l'ensemble fédéral belge en stimulant les échanges horizontaux mais aussi en consacrant un droit de regard et de coordination (discursive) au fédéral.

D'autre part, le vocabulaire, les notions et les idées produits dans le cadre de la SEE sont des ressources discursives utilisées dans le cadre de ces concertations. Elles permettent, sur la base d'un référentiel partagé, de construire des positions ou des textes communs. Les discours de coordination ainsi élaborés servent en général une valorisation externe des institutions nationales ou régionales.

Mais l'association d'acteurs à des processus discursifs et délibératifs produit aussi des effets de socialisation (hypothèse 2). Nous avons montré, notamment à l'appui d'observations inédites de rencontres bilatérales entre autorités communautaires et nationales (et régionales), que la SEE offre aux acteurs l'opportunité d'un changement de monde, c'est-à-dire d'une appropriation de valeurs nouvelles. La SEE produit ainsi des médiateurs qui participent à la diffusion des cadres de pensée européens.

Nous avons pu observer dans les discours de certains acteurs (politiques et interlocuteurs sociaux) des traces de l'importation de références européennes en termes de diagnostics, de valeurs, de recettes politiques.

Aussi, l'examen des valeurs, des algorithmes et des images véhiculées dans les discours de consensus sur l'emploi en Wallonie, permet de conclure à une évolution du référentiel sectoriel de la politique de l'emploi. Celui-ci s'écarte partiellement de son héritage social-démocrate pour évoluer vers un social-libéralisme davantage compatible avec le prescrit européen.

Nous avons également pu montrer que l'exercice de la SEE produit des effets sur les agendas et sur les objectifs politiques nationaux (hypothèse 3). Ces influences résultent à la fois de la pression adaptative externe (essentiellement exercée par le biais de recommandations) et par les demandes internes des acteurs.

Ainsi, l'apparition ou l'accroissement du degré d'importance et d'urgence de nombreuses thématiques dans les agendas discursifs et décisionnels, comme l'activation des chômeurs, l'activation des âgés et la prolongation des carrières, la prise en compte des pénuries de main-d'œuvre ou la modération salariale doit beaucoup à l'insertion de celles-ci dans le discours européen.



Nous avons également montré que les programmes des gouvernements fédéraux et régionaux successifs intègrent les objectifs généraux et les indicateurs d'objectifs fixés au niveau européen.

Ce réagencement des agendas et des priorités politiques renforce la légitimité des propositions de certains acteurs et en écarte voire en délégitime d'autres. Les rapports de force et les équilibres entre acteurs s'en trouvent modifiés.

La modification de l'agenda politique, l'apport sélectif de ressources aux acteurs et les changements d'équilibres entre ces derniers produisent un effet de levier facilitateur de changement (hypothèse 4).

A travers quatre études de cas, nous avons montré que les transformations des politiques publiques associées à la SEE sont nombreuses et qu'elles ne se limitent pas à une adaptation (c'est-à-dire à un ajustement discursif au prescrit européen) mais qu'elles transforment, parfois en profondeur, les objectifs généraux des politiques. Nous avons décrit ces changements en évitant de proposer une lecture causaliste en termes « d'impact de la SEE ». C'est au contraire à travers les multiples médiations et traductions par les acteurs qu'évoluent les débats et les décisions politiques. De plus, nous avons souligné que ces changements connaissent des rythmes différents, notamment liés aux stratégies de résistance développées par les acteurs.

Au total, notre travail empirique montre que la SEE rend possible des transformations des politiques à travers une série d'usages par les acteurs de la politique de l'emploi.

### 3. DISCUSSION DU CADRE THÉORIQUE

A maints égards, les constats développés ci-dessus confirment ou parfois conduisent à préciser le cadre théorique adopté pour l'analyse mais ils y apportent aussi des éléments de mise en discussion théorique.

D'abord, la description et l'analyse du nouvel objet d'intégration européenne que constitue la SEE offre un témoignage supplémentaire du tarissement heuristique des approches néofonctionnalistes et intergouvernementalistes dans leur ambition d'expliquer l'émergence de nouvelles compétences ou de nouveaux objets de décision européens. Nous avons souligné, à la suite d'autres auteurs mais à l'appui d'un matériau empirique original, que les effets d'engrenage ou l'activité d'une élite ou d'institutions européennes, d'une part, ou que le choix rationnel d'États, d'autre part, ne suffisent pas à expliquer l'émergence de la SEE.

Si nous avons conclu sur la nécessité de « renvoyer dos à dos » ces deux approches théoriques qui ont été longtemps concurrentes, nous n'avons pas pour autant récusé l'ensemble des notions ou points d'attention associés à celles-ci. Certains de ces éléments permettent un éclairage partiel de la dynamique qui a conduit à l'adoption du titre Emploi dans le Traité d'Amsterdam en 1997. Ainsi, si le projet de développer une stratégie coordonnée pour l'emploi n'est pas le résultat premier d'un choix rationnel des États, ce sont bien des élections nationales qui ont permis de lever des points de veto. De même, s'il n'a jamais été démontré scientifiquement que la SEE était une condition nécessaire de l'Union économique et monétaire, la notion d'engrenage politique (*political spillover*) présente l'intérêt d'établir une relation discursive - en termes d'argumentaire et de légitimation - entre les dimensions monétaire et sociale de l'intégration européenne. En outre, nous avons souligné la contribution au débat et à la sensibilisation politique d'une élite supranationale dépassant parfois le cadre des institutions politiques communautaires.

C'est davantage par une l'approche cognitive des politiques publiques, et en particulier à l'aide de la notion de coalition de cause, que nous avons pu décrire le

processus d'adoption de la SEE, et ce, même si l'étendue des valeurs partagées par cette coalition de cause ne doit pas être surestimée. Il s'agissait pour la plupart des membres de cette coalition de marquer une alternance politique et d'affirmer un nouvel équilibre entre la dimension sociale et la dimension économique de l'UE. Dans certains cas, l'adhésion aux objectifs de la coalition de cause ne dépasse que de peu cet élément symbolique. Il serait ainsi abusif d'évoquer, pour ce qui concerne la fin des années 1990, un référentiel partagé d'action publique en faveur de l'emploi au niveau européen. Nous avons à cet égard souligné les profondes divergences quant au contenu de la SEE entre membres de mêmes groupes politiques européens. De même, les incertitudes qui pèsent à l'origine sur le fonctionnement concret de la SEE, notamment en ce qui concerne l'élaboration et le statut des recommandations aux États montrent que les contours du projet ne reposent pas sur un consensus précis. Il y aurait donc lieu de considérer qu'une coalition de cause est également caractérisée par un rapport de force interne. Notre application de cette notion à la SEE tend à montrer qu'une coalition de cause est un équilibre ponctuel qui peut évoluer ou disparaître en raison de modifications de contexte externe ou d'évolutions des préférences ou stratégies de ses membres.

Notre attention au processus de construction quasi continue de la SEE, du moins en ce qui concerne son contenu politique, nous conduit aussi à écarter les approches top-down des politiques publiques pour privilégier les versions plus complexes, insistant sur le caractère bidirectionnel de l'eupéanisation. Nous avons illustré, à travers l'exemple belge, le double processus d'influence constitutif de la SEE : influence *sur* l'Europe et influence *par* l'Europe, même si les ampleurs respectives de celles-ci sont variables. Nous avons ainsi utilisé, en nous appuyant sur la littérature, les notions *d'upload* et de *download*, tout en nous écartant d'une représentation atomiste qui pourrait être associée à celles-ci. En effet, nous n'avons eu de cesse d'insister sur les dimensions stratégiques, conflictuelles et sur les rapports de forces qui conditionnaient les transformations des orientations nationales ou européennes en matière d'emploi.

S'agissant de la capacité de transformation des politiques domestiques - nationales ou régionales - nous nous sommes appuyé sur la notion d'usage de l'Europe qui permet d'appréhender les rapports des acteurs aux ressources et aux contraintes

induites par le développement d'une politique supranationale. En revanche, nous n'avons pas opposé les usages stratégiques, cognitifs et de légitimation, comme l'envisagent les travaux de Jacquot et Woll (2003) mais, considérant que les trois types d'usage avaient une dimension stratégique, nous avons distingué un usage instrumental des ressources formelles (indicateurs, forums, arènes). De même, nous avons étendu la perspective à la concertation sociale qui est une forme de gouvernement par délégation.

Cette notion d'usage s'est révélée utile à l'analyse. Nous avons ainsi pu montrer que les usages sont sélectifs et qu'ils évoluent dans le temps et, en particulier au cours de la période récente, que les usages de la SEE par les acteurs sont inégaux. Ces inégalités d'usages ne sont pas tant liées à une difficulté d'accès aux ressources ou à un manque de moyen de les exploiter. Elles reposent pour l'essentiel sur les oppositions ou convergences de valeurs entre le message produit dans le cadre de la SEE et les intérêts des acteurs. Pour ne revenir que sur l'illustration la plus flagrante de ce constat, les usages de la SEE par les interlocuteurs sociaux ont radicalement évolué. Rappelons ici qu'au cours des premières années de développement de la SEE, la FEB indique que la SEE témoigne d'une diversité des voies en matière de politique de l'emploi alors que les syndicats se réjouissent d'objectifs ambitieux en termes d'augmentation de l'emploi et de dispositifs de soutien aux demandeurs d'emploi, notamment dans le domaine de la formation et de l'économie sociale. Moins de quinze années plus tard, les organisations syndicales dénoncent une Europe qui fait fausse route et les organisations patronales invitent le gouvernement à appliquer scrupuleusement les recommandations européennes.

Néanmoins, si la notion d'usage a un intérêt descriptif, elle ne suffit pas à agencer le matériau empirique pour produire une explication du changement. L'analyse doit être complétée par des indications sur l'intensité ou la fréquence des usages et sur les forces et les ressources des acteurs. Les usages de la SEE peuvent cependant donner un surcroît de légitimité aux acteurs. L'analyse des différents types d'usages par les acteurs de la politique de l'emploi montre aussi qu'ils sont complémentaires et non hiérarchisés. Les acteurs ne cherchent pas à transformer isolément les représentations, les instruments ou les institutions. Au contraire, la

poursuite de leurs intérêts se traduit souvent par une mobilisation simultanée des trois types d'usages.

Nous avons aussi mis en évidence, en tentant de les classer, différentes stratégies et finalités d'usage de la SEE. Les acteurs peuvent poursuivre des finalités de positionnement ou d'affirmation (sans nécessairement chercher à influencer ni le contenu de la SEE ni les politiques associées à celles-ci), programmatiques (visant à transformer les politiques domestiques) ou de résistance (pour empêcher ou limiter le changement). Cette dernière stratégie de résistance complète la typologie proposée par Jacquot et Woll (2004 ; 2008) qui inscrivent l'ensemble des usages dans une visée programmatique.

Nous avons aussi associé les usages - programmatiques ou de positionnement - de la SEE à des processus simultanés de socialisation politique et de changement de référentiel. Les approches cognitives des politiques publiques insistent sur le rôle des médiateurs dans l'évolution des représentations. Notre travail tend à montrer que la SEE est un cadre où s'exerce une socialisation politique des acteurs. La SEE produit des médiateurs (experts européens dans les administrations, dans les cabinets et dans les organisations sociales) et peut être qualifiée d'institution médiatrice au sens où elle est source de production de normes, de procédures qui associent de façon récurrente un nombre limité d'acteurs et les amènent à se concerter dans un cadre de référence déterminé. Les conditions de la socialisation politique telles que développées par Dubar (2006) sont effectivement réunies.

Le référentiel sectoriel de la politique de l'emploi est ainsi une résultante autant qu'une condition du travail cognitif des médiateurs qui s'enrichissent de la SEE autant qu'ils enrichissent celle-ci. Parmi les conditionnalités évoquées par Dubar, la prise de distance par rapport aux rôles anciens des acteurs est à rapprocher de la notion de transfert de loyauté développée par Haas (1958).

Tout notre travail, tant dans l'analyse du développement d'un discours européen que dans celle de ses usages en Wallonie, relève davantage d'une analyse de médiations multiples que de l'établissement d'un illusoire schéma causaliste. Ainsi, les transformations effectives, nombreuses et d'ampleur, associées à la SEE ne sont pas considérées comme un impact de la SEE mais résultent de chaînes de

traduction. Il ne s'agit pas ici d'une simple prudence analytique qui viserait à se distancier des deux écueils que constituent les points de vue minimaliste, d'une part (rien ne peut changer à travers la MOC, sauf peut-être les idées), et mono-causal, d'autre part (la SEE coloniserait l'ensemble des principes d'action publique). Il s'agit au contraire d'un choix méthodologique, celui de placer les acteurs au cœur de l'analyse et de lire le changement à travers leur travail d'interprétation, d'action et de négociation.

En ce sens, notre approche s'inscrit dans la perspective du néo-institutionnalisme sociologique. La conceptualisation des conditions de la socialisation politique que nous avons empruntée à Dubar (2006) peut ainsi compléter les travaux théoriques sur les logiques du changement domestique de Börzel et Risse (2003) : le processus de socialisation associé à l'eupéanisation des politiques ne serait alors pas la seule résultante d'une pression adaptative mais également le fruit d'un travail cognitif de conviction opéré par des médiateurs.

Sur un plan plus méthodologique, nous avons pu, à travers le cas de la Wallonie, nuancer fortement la critique du faible degré d'opérationnalisation de la notion de référentiel. S'il est vrai que tracer les contours d'un référentiel sectoriel n'est pas aisé, les travaux plus récents qui ont distingué les composantes d'un référentiel (images, normes, valeurs, algorithmes), associés à une identification des forums et arènes, à une analyse documentaire et à une analyse de discours, nous ont permis d'esquisser une description du référentiel sectoriel de la politique de l'emploi en Wallonie et d'illustrer l'hétérogénéité de ses héritages mais aussi les ruptures avec le référentiel passé.

Notre attention pour la dimension cognitive des politiques publiques ne nous a pas conduit à ignorer les éléments nouveaux d'opportunité et de contraintes induits par la SEE qui affectent le comportement des acteurs mais aussi transforment les rapports d'équilibre entre acteurs. Les stratégies de résistance ont reçu la même attention analytique que les stratégies programmatiques.

Enfin, la dernière partie de notre travail a consisté à analyser et à qualifier les changements. Pour ce faire, la distinction entre les différents ordres de changements (Hall, 1993) s'est révélée d'une grande pertinence analytique. Porter

une attention différenciée aux changements des modes d'utilisation des instruments de politiques publiques, à la création de nouveaux instruments et aux évolutions des principes généraux de politique publique permet de nuancer l'analyse, en particulier lorsque celle-ci s'accompagne, comme le suggèrent Surel et Palier (2005), d'une prise en compte de la temporalité des changements.

Notre utilisation de la grille de lecture de Hall a permis de distinguer différents changements, en particulier dans quatre domaines importants de la politique de l'emploi. Mais nous avons souligné quelques limites à cette approche, pourtant fortement usitée en science politique. Notre analyse nous amène en effet à prendre distance par rapport au découpage et à la hiérarchisation des changements proposés par Hall.

Les acteurs ne travaillent pas de façon isolée sur les instruments ou sur les principes de l'action publique. A l'instar de Lascoumes et Le Galès (2004), il convient de considérer que les instruments sont porteurs de sens et de valeurs. A travers plusieurs exemples concrets, nous avons souligné que les différents ordres de changement devaient être considérés de façon horizontale et non hiérarchique. Ce n'est pas seulement un changement de troisième ordre qui induit des changements dans les ordres inférieurs. Les différents ordres de changements présentent des liens plus complexes entre eux ; ils peuvent s'avérer simultanés. Ainsi, des ajustements des conditions d'accès à la prépension ou des conditions d'indemnisation du chômage (changements de premier ordre) transforment de fait le sens et les objectifs généraux de ces politiques. Dans le cadre de la SEE, les indicateurs jouent également un rôle important (Salais, 2004). Dans le contexte belge, l'utilisation du taux d'emploi, en lieu et place du taux de chômage (changement de deuxième ordre), comme « instrument de vision », c'est-à-dire de mesure et d'objectif de la politique de l'emploi a transformé les représentations relatives aux problèmes, aux urgences et aux solutions politiques. D'une certaine manière, le changement de lunettes a changé la vision du monde des acteurs.

Nous pouvons également adresser deux autres critiques à la classification de Hall, déjà formulées par Hassenteufel (2008). Il s'agit de l'absence de prise en compte

des changements au niveau des acteurs, d'une part, et des règles institutionnelles, d'autre part.

La production de discours européens et la redéfinition des urgences et de l'agenda politiques offrent des ressources supplémentaires en termes d'opportunité et de légitimation à certains acteurs alors qu'elle en déforce d'autres. Nous avons ainsi montré, par exemple, la convergence des recommandations européennes adressées à la Belgique et les revendications des fédérations patronales. Le surcroît de ressources attribué à un acteur au détriment d'autres bouscule les équilibres entre ceux-ci.

Les transformations des règles institutionnelles constituent un autre objet de changement qu'il convient d'aborder. Notre analyse met en évidence que la concertation sociale est, depuis 2011, directement affectée par le développement de la SEE. L'encadrement et les limites posées à la concertation par les gouvernements fédéraux successifs, au nom du prescrit européen, ont bridé la capacité de négociation des acteurs, essentiellement en matière salariale.

Les ordres de changement associés à la SEE sont donc moins hiérarchisés et plus divers qu'une lecture au prisme du triptyque *mode de fixation/ instruments/ principes généraux* pourrait laisser apparaître. Nous rejoignons à cet égard la proposition d'Hassenteufel (2008) de prendre en considération non plus des ordres mais quatre dimensions du changement, à savoir les idées, les acteurs (intérêts), les institutions et les instruments.

Nous avons également abordé ces dimensions (que l'on pourrait appeler les « 4 i ») dans une perspective temporelle. Ici aussi, nos résultats permettent de mettre en discussion l'échelle classique des temps en sciences politiques selon laquelle les idées sont associées au temps long, les intérêts au temps court et les institutions à une temporalité intermédiaire (Surel, Palier, 2005).

Les changements associés à la SEE observés en Wallonie s'inscrivent difficilement dans cette échelle. D'abord, le temps du changement des idées n'apparaît pas plus long que celui des instruments ou des intérêts. Dans au moins deux des domaines d'action publique étudiés, les changements de représentations (en matière de chômage et de fin de carrière) précèdent les changements des instruments. En



matière de vieillissement actif, par exemple, on assiste à une rapide évolution des représentations et des discours dès le début des années 2000 où tous les acteurs s'accordent sur la nécessité d'augmenter le taux d'emploi des plus âgés, mais il faut attendre 2005 pour que la Loi sur le pacte de solidarité entre les générations modifie les critères d'accès aux prépensions (ces critères étant eux-mêmes remis partiellement en cause dans le cadre de la concertation sociale). Les changements d'instruments ou de mode d'utilisation des instruments ont succédé à des périodes d'inertie et de résistances, mais n'ont pas connu des rythmes éloignés de celui des évolutions des idées et des représentations.

Ensuite, si l'on considère l'ampleur et l'importance symbolique des changements observés, on doit considérer que l'ensemble des temps des changements est relativement court : en moins de quinze années, la dégressivité des allocations de chômage a été généralisée et accrue, les allocations d'insertion ont été limitées dans le temps, le bénéfice des allocations de chômage est conditionné à une recherche effective d'emploi, le statut des prépensions a été radicalement transformé, la formation continue est pilotée dans une perspective d'adéquation aux demandes des entreprises, la modération salariale est devenue la norme et la révision de l'index a induit une décroissance des salaires réels. A la lumière de ces constats, la distinction et la hiérarchie des temps du changement perd de sa pertinence.

La confrontation d'un important matériau empirique et de notre cadre théorique a ainsi abouti à quelques éléments de discussion et de proposition théoriques qui pourront être utilement mobilisés dans des travaux ultérieurs.

#### 4. PERSPECTIVES ANALYTIQUES

Les clés de lecture et les remises en question théoriques développées dans cette thèse pourraient permettre de déployer l'analyse façon de verticale et horizontale. D'abord, la politique sociale européenne évolue et s'étend. En particulier, deux stratégies sont rapprochées de l'emploi ; elles concernent la pauvreté et l'éducation. Dans ces deux domaines, l'accès à l'emploi constitue l'horizon du prescrit européen. Même si ces stratégies européennes (intégrées dans Europe 2020) sont associées à moins de contrainte que la SEE, l'outillage théorique ici proposé, notamment en termes d'usages, mériterait sans doute d'y être confronté.

Ensuite, comme souligné à la fin de notre dernier chapitre, le changement de la donne électorale en mai 2014 a produit, au niveau fédéral, une forme d'alternance qui se caractérise par la formation d'un gouvernement relativement homogène du point de vue des orientations en matière de politiques économiques et sociales et dont l'ensemble des partis a affirmé une adhésion aux recommandations européennes.

La mise en œuvre de ces recommandations ne passera sans doute plus par un difficile processus de médiation au sein d'un gouvernement de large coalition mais pourrait créer des résistances plus visibles, notamment dans le champ de la concertation sociale.

Par ailleurs, pour la première fois depuis la création de la Région, les compositions des majorités fédérale et wallonne ne se recoupent pas. Aucun des partis politiques ne prend part simultanément aux deux exécutifs. Ce contexte institutionnel nouveau peut affecter activités politico administratives liées à la SEE

On aurait pu croire, avec le développement de la nouvelle gouvernance économique, d'une part, et avec la mise en conformité progressive des référentiels sectoriels fédéral et régional de l'emploi, d'autre part, à la fermeture des espaces de négociation et de débats et à une routinisation de la SEE. Les évolutions politiques intérieures pourraient bien contribuer, au contraire, à une repolitisation

interne du débat sur les orientations européennes. Le prescrit de la SEE constituera dans ce cadre un objet autant qu'un instrument de critique par les acteurs. Les inégalités d'usage des ressources européennes pourraient conduire à un déplacement des points de veto et à une reconfiguration des résistances.

Autant de questions et de perspectives de recherche sont susceptibles d'accroître nos connaissances sur l'eupéanisation des politiques sociales et pourraient contribuer à une mise en débat plus large d'un domaine d'action publique essentiel mais dont la gouvernance, même qualifiée de coordination ouverte, reste confinée à des cercles d'experts.

# Bibliographie

## A

Accaputo Aurélien, Bayent Benoît, Pagano Guiseppe, « Le plan Marshall pour la Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1919-1920.

Acrq Etienne, 2001, « Politique de l'emploi et concertations sociale 1999-2002 », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n°1744, Bruxelles.

Adde Isabelle, Hay Marc, 2000, « La coordination des politiques de l'emploi en Europe », dans Lehmann Paul-Jacques, Monnier Lionel, *Politiques économiques et construction européenne : le choc européen*, L'Harmattan, Paris, pp. 203-226.

Alaluf Mateo, 2005, « La compétition territoriale, nouvel avatar de la concurrence pour un dumping social permanent », *L'Année sociale 2004*, ULB, Bruxelles, 2005.

André Maria Helena, 2006, « Interview », dans *CES Newsletter* n°11/2006, novembre, pp. 9-11.

Arbejdsministeriet, 1999, *Arbejdsmarkedsreformen – ét statusbillede*, Copenhagen: Ministry of Labour.

Arborio Anne-Marie, Fournier Pierre, 2003, *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Nathan Université, Paris.

Arcq Etienne, 2002, « Social partner's involvement in the making and follow up of NAP », in Institut des sciences du travail, *Collective bargaining and employment in Europe*, Dossier n°21, Louvain-la-Neuve, pp. 61-91.

Arcq Etienne, 2008, « La concertation sociale », *Dossier du CRISP*, n°70, Bruxelles.

Arnold Christine, Cameron David, 2001, « Why the EU developed the European Employment Strategy : Unemployment, Public Opinion, and Member States Preferences », Paper presented at the American Political science association, San Francisco, September.

Arthur Brian, 1994, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

## B

Barbier Cécile, 2010, « Vers le 'gouvernement économique' de la zone euro : pour le meilleur et pour le pire ? », *Opinion Paper* n°2, Observatoire social européen, Bruxelles, avril.

Barbier Cécile, 2011a, « Semestre européen ou Pacte de compétitivité : bonnet blanc et blanc bonnet ? », *Opinion Paper* n°4, Observatoire social européen, Bruxelles, mars.

Barbier Cécile, 2011b, « Quelle appropriation de la 'nouvelle gouvernance économique européenne' ? », *Opinion Paper* n°5, Observatoire social européen, Bruxelles, mars.

Barbier Cécile, 2011c, « Adaptation du paquet législatif sur la gouvernance économique : pourquoi tant de hâte ? », *Opinion Paper* n°7, Observatoire social européen, Bruxelles, juin.

Barbier Jean-Claude, 1998, « Analyser la mise en œuvre : une démarche indispensable pour l'évaluation des politiques publiques d'emploi », dans Barbier Jean-Claude, Gautié Jérôme, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, Paris.

Barbier Jean-Claude, 1999, « La stratégie européenne pour l'emploi : limites et potentialités », 4 pages n°31, Centre d'études de l'emploi, janvier.

Barbier Jean-Claude, 2001, « Assessing the European Employment Strategy : Some preliminary Considerations », Presentation to the seventh workshop on *Alternative Economic Policy in Europe*, Brussels, 28<sup>th</sup>-30<sup>th</sup> September, mimeo.

- Barbier Jean-Claude, 2002a, « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol 43, n°2, pp. 307-332.
- Barbier Jean-Claude, 2002b, « Une 'Europe sociale' normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Sociétés contemporaines* n°47, pp. 11-35.
- Barbier Jean-Claude, 2004a, « *Les méthodes ouvertes de coordination dans le social et l'emploi européen: comment les aborder ?* », communication au colloque du MATISSE, Paris, 16-17 septembre.
- Barbier Jean-Claude, 2004b, « Research on 'Open Methods of Coordination' and national social policies : what sociological theories and methods ? », Paper presented for the RC Conference, Paris, 2 september, *mimeo*.
- Barbier Jean-Claude, 2004c, « Une 'européanisation' des politiques de l'emploi ? Réflexions d'étape à propos de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Travail et Emploi* n° 100, octobre.
- Barbier Jean-Claude, 2005, « Remettre la comparaison internationale sur l'ouvrage et dans ses mots » dans Barbier Jean-Claude, Letablier Marie-thérèse, *Politiques sociales. Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 17-43.
- Barbier Jean-Claude, 2005a, « Activating social protection and employment insurance » *TLM.net Working paper*, octobre.
- Barbier Jean-Claude, 2005b, « Apprendre vraiment du Danemark ? », *Connaissance de l'emploi* n°18, Centre d'études de l'emploi, Paris, juillet.
- Barbier Jean-Claude, 2005d, « The european employment strategy : a channel for activationg social protection ? », in Zeitlin Jonathan, Pochet Philippe, Magnusson Lars, *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, Brussels, pp. 417- 446.
- Barbier Jean-Claude, 2006a, « La comparaison avec les autres pays prise dans le débat politique », Communication au congrès de l'association française de sociologie, Bordeaux, septembre.
- Barbier Jean-Claude, 2006b, « Social Europe and the limits of Soft Law, the example of 'flexicurity' », dans Rogowski Ralf, *The European social model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*, EE, Ashgate.
- Barbier Jean-Claude, 2007a, « From political strategy to analytical research and back to politics, a sociological approach of 'flexicurity' » in Jorgensen Henning, Madsen Per Kongshoj (Eds), *Flexicurity and Beyond*, Copenhagen, DJOF Publishing.
- Barbier Jean-Claude, 2007b, « The European social Model and cultural diversity in Europe » *Working Papers from Department of Economic, Politics and Public Administration* , n°3, Aalborg University.
- Barbier Jean-Claude, 2007c, « Au-delà de la flex-sécurité. Une cohérence sociétale solidaire au Danemark » dans Paugam Serge (dir), *Repenser la solidarité*, PUF, Paris, pp. 473-490.
- Barbier Jean-Claude, 2008a, « There is more to Job Quality than 'precariousness' : a Comparative Epistemological Analysis of the 'Flexibility and Security' Debate in Europe », in Muffels Ruud (ed), *Flexibility and Employment Security in Europe. Labour Markets in transition*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp 31-49.
- Barbier Jean-Claude, 2008b, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, coll. Le lien social, Paris.
- Barbier Jean-Claude, 2009a, « Workfare, flexicurité, réflexions sur le voyage international des idées dans les politiques sociales et la persistance des compromis nationaux insérés dans les cultures politiques nationales », Communication au congrès 2009 de l'AFSP, Grenoble.
- Barbier Jean-Claude, 2009b, « Shortcomings of the European society : why national arrangements for social protection and labour markets have prevailed and will prevail », paper

presented at the European sociological association conference *Work, flexibility, risk flexibility, security and precariousness: discussing the challenges in labour market participation*, Lisbon, September.

Barbier Jean-Claude, 2010, « Aktivering, Flexicurity. The surface europeanization of employment policies ? », Communication to Session 5, RC 19 meeting in Gothenburg, International Sociological Association July, 13th.

Barbier Jean-Claude, Colomb Fabrice, Madsen Per Kongshoj, 2009, « Flexicurity-an open method of coordination at the national level? », *Documents de travail du centre d'économie de la Sorbonne* n°2009.46.

Barbier Jean-Claude, Sylla Ndongo, 2002, *Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport à la Dares, Paris.

Barbier Jean-Claude, Sylla Ndongo, 2004, « La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale », *Rapport de recherche* n°16, Centre d'étude de l'emploi, octobre, mimeo.

Bastijns Catherine, Godenir Anne, Mainguet Christine, 2015, « Institutionnalisation de l'alphabétisation en Belgique francophone », *Dynamiques régionales* n°2, à paraître.

Baye Ariane, Mainguet Christine, Demeuse Marc, Hindryckx Geneviève, 2003, « La formation continue en Belgique : profils des participants et esquisses de parcours. Exploitation de l'Enquête sur les Forces de Travail 2000 » dans Guyot Jean-Luc, Mainguet Christine, Van Haerperen Béatrice (Éds), *Formation professionnelle continue: dynamiques individuelles*, De Boeck, Bruxelles.

Bayenet Benoît, Capron Henri, Liégeois Philippe, 2007, *L'espace Wallonie-Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique*, De Boeck-IWEPS, Bruxelles.

Bayenet Benoît, Vandendorpe Luc, 2006a, « Les grands dossiers économiques et sociaux en 2005 », *L'Année sociale 2006*, pp. 65-88.

Bayenet Benoît, Vandendorpe Luc, 2006b, « un plan de développement économique pour la Wallonie. 'Le Plan Marshall' », *L'Année sociale 2006*, pp.117-140.

Beaud Stéphane, 1996, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique », *Politix* n° 35, pp. 226-257.

Beaud Stéphane, Weber Florence, 2003, *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, La Découverte, Paris.

Begg Ian, 2010, « Europe 2020 and Employment », *Intereconomics* n°2010/3, pp. 146-151.

Béland Daniel, 2002, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et sociétés*, vol 21, n°3, pp. 22-39.

Berger Peter, Luckman Thomas, 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck.

Bergeron Henri, Surel Yves, Valluy Jérôme, 1998, « L'Advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix* n°41, pp. 195-223.

Berthet Thierry, Conter Bernard, 2011, « Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France », *Travail et Emploi* n°125, pp. 53-63.

Béthoux Élodie, 2004, « Les comités d'entreprise européens en quête de légitimité », *Travail et emploi* n°98, pp. 21-35.

Bingen Aline, 2010, « L'indemnisation et l'accompagnement des travailleurs licenciés : les cellules de formation/reconversion en Wallonie », dans Arcq Etienne, Capron Michel, Léonard Evelynne, Reman Pierre, *Dynamiques de la concertation sociale*, CRISP, Bruxelles, pp. 513-534.

Bingen Aline, Hégalé Marianne, Layon Emile, 2006, « L'accompagnement des travailleurs licenciés collectivement », *Courrier hebdomadaire* du CRISP, n°1943-1944.



- Bongrand Philippe, Laborier Pascale, 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol 55, n°1, février, pp 73-111.
- Bonoli Giuliano, 2009, « Adapting Employment Policies to Postindustrial Labour Market Risks » dans Giungni Marco, *The politics of unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action*, Ashgate, pp. 35-51.
- Bonoli Giuliano, Palier Bruno, 1999, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°3, pp. 399-420.
- Bonvin Jean-Michel, 2007, « Internationale Organisationen und ihre Strategien der Beschäftigungsförderung: die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktkrise aus der Perspektive von OECD, EU, und IAO », in Filipic Ursula (Ed.), *Arbeitsmarktpolitik in Europa*, Wien: Arbeiterkammer, pp. 52-66.
- Bonvin Jean-Michel, 2008, « La Stratégie européenne de l'emploi 10 ans après », *Cahiers Genevois de Sécurité sociale*, n° 41, 2008, pp. 9-24.
- Bonvin Jean-Michel, Burnay Nathalie, 2000, « Le tournant procédural des politiques de l'emploi : des situations contrastées », *Recherches sociologiques* n°2, pp. 5-27.
- Bonvin Jean-Michel, Moachon Eric, 2005 « L'État social actif et son potentiel de subversion de l'État social », dans Vielle Pascale *et al.*, (dir), , *État social actif : vers un changement de paradigme ?*, PIE- Peter Lang, Bruxelles.
- Bonvin Jean-Michel, Moachon Eric, Vero Josiane, 2011, « Déchiffrer deux indicateurs de flexicurité à l'aune de l'approche par les capacités », *Formation Emploi* n°113.
- Börzel Tanja, 2001, « Pace-setting, Foot-dragging and Fence-Sitting: Responses to europeanization » *Journal of Common Market Studies* n°2, pp. 193-241.
- Börzel Tanja, Risse Thomas, 2000, « When Europe hits Home : Europeanization and Domestic change », *European integration on line Papers* vol 4, n°15.
- Börzel Tanja, Risse Thomas, 2003, « Conceptualizing the Domestic impact of Europe » in Featherstone Kevin, Radaelli Claudio (Eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, pp. 57-80.
- Bouchat Marie-Thérèse, Defeyt Philippe, 2006, *La formation en Wallonie : un nécessaire recentrage de la politique régionale*, rapport à la ministre de l'emploi, Namur, mimeo.
- Bourdieu Pierre (dir), 1993, *La misère du monde*, Le Seuil, Paris.
- Bourdieu Pierre, 2001, « Pour un mouvement social européen », *Regards sociologiques* n°21, pp. 111-115.
- Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, 2009, « Les nouveaux modes de gouvernance », dans Dehousse Renaud (éd), *Politiques européennes*, Ed Sciences Po, Paris, pp. 409-428.
- Boveroux Philippe, Gilissen Pierre, Thoreau François-Louis, 2004, *50 ans d'histoire économique de la Wallonie*, CESRW, mimeo.
- Boyer Robert, Dehove Mario, 2001, « Théories de l'intégration européenne : entre gouvernement et gouvernance », *La lettre de la régulation*, n°38, septembre.
- Bruno Isabelle, Clément Pierre, Laval Christian, 2010, *La grande mutation. Néolibéralisme et éducation en Europe*, Syllepse, Paris.
- Bruno Isabelle, Jacquot Sophie, Mandin Lou, 2006, « Europeanization through its Instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the Open Method of Coordination... toolbox or Pandora's box? », *Journal of European Public Policy* n° 13/4, pp. 519-536.
- Buller Jim, 2002, « Conceptualising Europeanisation », *Public Policy and Administration*, Vol. 17, n°2, pp. 4-24.

Buller Jim, Gamble Andrew, 2002, « Conceptualising europeanisation » *Public policy and administration* n°2, pp. 4-24.

Bulmer Simon, Padgett Stephen, 2004, « Policy transfert in the European Union: an Institutionnalist perspective » *British Journal of Political Science* n°35, pp. 103-126.

Businesseurope, 2007a, « Commission communication 'Towards common principles of Flexicurity' », Position Paper, 6 november.

Businesseurope, 2007b, « Flexicurity: a unique chance to modernise European labour markets », Press release, 26 june.

Businesseurope, 2008, Renewed social agenda must be consistent with growth and jobs strategy and flexicurity principles, Press Release, 2 july.

Businesseurope, 2010, *Go for Growth 2010-2014*, Bruxelles, mimeo, [www.businesseurope.eu](http://www.businesseurope.eu)

Businesseurope, 2010, Letter to Mr Herman Van Rompuy on European growth strategy, 19 march 2010.

## C

Calavrezo Oana, Duhautois Richard, Walkowiak Emmanuelle, 2009, « Chômage partiel et licenciements économiques », *Connaissance de l'emploi* n° 63, mars.

Callon Michel, 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et les marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieux », *L'Année sociologique* 1986, pp. 169-208.

Capron Michel, 2009, « L'accord interprofessionnel du 22 décembre 2008 », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n°2019.

Capron Michel, 2010, « l'évolution de la concertation sociale interprofessionnelle », dans Arcq Etienne, Capron Michel, Léonard Evelyne, Reman Pierre, *Dynamiques de la concertation sociale*, CRISP, Bruxelles, pp. 225-256.

Capron Michel, 2011, « L'échec de la négociation interprofessionnelle pour 2011-2012 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2109-2110.

Cardelli Rébecca, Nibona Marjorie, 2004, « Les trajectoires professionnelles des salariés en Région wallonne : de la précarité de l'emploi à l'insatisfaction au travail », *Discussion Paper* n°0404, IWEPS, octobre.

Casey Bernard, 2004, « The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State », *European Journal of Industrial Relations* n° 10/3, pp. 329-352.

Castel Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

CES, 2007a, « Communication sur la "Flexicurité" : la CES met l'accent sur des réformes du marché du travail adaptées », communiqué du 27 juin 2007, mimeo.

CES, 2007b, *Moderniser et renforcer le droit du travail pour relever les défis du XXIème siècle*, mimeo, Bruxelles (position CES sur le Livre vert adoptée lors du comité exécutif des 20 et 21 mars 2007), mars.

CES, 2007c, *Stratégie et plan d'action 2007-2011*, (congrès de Séville, mai 2007), mimeo.

CESW, 2012, *Regards sur la Wallonie. Edition 2012*, CESW, Liège.

Chapoulie Jean-Michel, 1984, « Everett C. Hughes et le développement du travail de terrain en sociologie », *Revue française de sociologie* n°4, pp. 582-608.

Chapoulie Jean-Michel, 1991, « La seconde fondation de la sociologie française, les États-Unis et la classe ouvrière », *Revue française de sociologie* n°3, pp. 321-364.

Cherenti Ricardo, 2008, « Les exclusions de l'ONEM : implications pour les CPAS », *D'autres repères.be*, (revue en ligne), 5 mas 2008.



Cipriano Sabrina, Van Haeperen Béatrice, 2009, « Politiques de l'emploi et de la formation en Région wallonne : que nous enseignent les budgets publics ? » Les brèves de l'IWEPS, n° 10, juin.

Cochoy Frank, Goetschy Janine, 2009, « L'Europe sociale: créativité institutionnelle communautaire et réalités nationales », *Sociologie du travail* n°51, pp. 447- 460.

Cockx Bart, Defourny Anne, Dejemepe Muriel, Van Der Linden Bruno, 2007, *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, rapport de recherche, UCL, mimeo.

Colomb Fabrice, 2007, « La genèse des politiques de l'emploi en France : un référentiel d'adaptation », *Documents de travail du centre d'économie de la Sorbonne*, n°2007.71.

Comité exécutif de la CES, 2007, Procès verbal du Comité exécutif 17 et 18 octobre 2007, mimeo.

Commission européenne [CE], 1993a, *Quel type de politique sociale les européens veulent-ils ? - Livre vert* COM (1993) 551, novembre.

Commission européenne [CE], 1993b, *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis pour entrer dans le XXIème siècle – Livre blanc*, COM (1993) 700, décembre.

Commission européenne [CE], 1994, *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis pour entrer dans le XXIème siècle – Livre blanc*, OPCE, Luxembourg.

Commission européenne [CE], 1997, *Partenariat pour une nouvelle organisation du travail – Livre Vert*, COM (97) 128 final.

Commission européenne [CE], 1998, *Projet de rapport conjoint sur l'emploi 1998*. SEC(1998) 1688.

Commission européenne [CE], 1999, *Proposition de lignes directrices pour l'emploi en 1999* COM/99/0441.

Commission européenne [CE], 1999, *Projet de rapport conjoint sur l'emploi 1999*. SEC(1999) 1386.

Commission européenne [CE], 2001, *Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2001*. COM(2001) 438.

Commission européenne [CE], 2000, *Rapport conjoint sur l'emploi 2000- Partie I: L'Union européenne - Partie II: États membres*. COM(2000) 551.

Commission européenne [CE], 2004, *Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2003/2004*. COM(2004) 24.

Commission européenne [CE], 2005, *Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2004/2005*. COM(2005) 13.

Conseil de l'Union européenne [CE], 2007c, *Rapport conjoint sur l'emploi 2006-2007*, doc n° 6706/07.

Commission européenne [CE], 2001, *Emploi et politiques sociales : un cadre pour investir dans la qualité*, COM (2003) 313, 20 juin 2001.

Commission européenne [CE], 2002a, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 17 juillet 2002, concernant le bilan de cinq années de stratégie européenne pour l'emploi, COM (2002) 416 final.

Commission européenne [CE], 2002b, *Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2002*, COM (2002) 621, 13 novembre 2002.

Commission européenne [CE], 2003a, *L'amélioration de la qualité de l'emploi : un examen des derniers progrès accomplis*, COM (2003) 728, 26 novembre 2003.

Commission européenne [CE], 2003b, *L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Une stratégie pour le plein emploi et de meilleurs emplois pour tous*, COM (2003) 6 final, 14 janvier 2003.

Commission européenne [CE], 2006a, *L'emploi en Europe 2006*, OPCE, Luxembourg.

Commission européenne [CE], 2006b, *Livre vert. Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle*, COM (2006) 708, 22 novembre 2006.

Commission européenne [CE], 2007a, *Integrated guidelines for Growth and Jobs (2008-2010)*, COM 2007 – 803 final.

Commission européenne [CE], 2007b, *Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, COM(2007) 359 final, 29 juin 2007.

Commission européenne [CE], 2010a, *Communication de la Commission. Renforcer la coordination des politiques économiques* ; COM (2010) 250 du 15 mai 2010

Commission européenne [CE], 2010b, *Communication from the Commission. Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, COM (2010) 367/2 du 30 juin 2010.

Commission européenne [CE], 2010c, *L'emploi en Europe 2010*, OPCE, Luxembourg.

Commission européenne [CE], 2010d, *Communication Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi*, COM (2010) 682.

Commission européenne [CE], 2011a, *Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2011*. COM (2011)11.

Commission européenne [CE], 2011b, *Examen annuel de la croissance 2012*, COM (2011) 815, 23 novembre.

Commission européenne [CE], 2012, *Évaluation du programme national de réforme pour 2012 et du pacte de stabilité de la Belgique*, Document de travail des services de la Commission, Doc. SWD (2012) 314 final. – COM (2012) 314 final.

Conseil central de l'économie, 2007, *La formation professionnelle continue en Belgique : avantages, organisation, enjeux*, Note documentaire n° CCE 2007-0854, Bruxelles, mimeo.

Conseil de l'Union européenne, 2000, *Décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2000*, Journal officiel L 72, 21.03.2000.

Conseil de l'Union européenne (Emploi/politique sociale), 2001, *Politique sociale et de l'emploi: un cadre pour investir dans la qualité (indicateurs de la qualité de l'emploi)* Conclusions du Conseil. DOC (14913/01).

Conseil de l'Union européenne, 1997, *Lignes directrices pour l'emploi 1998 .Résolution du Conseil européen du 15 décembre 1997*.

Conseil de l'Union européenne, 2003, *Décision 578 / 2003 du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, JO L 197 du 5.8. 2003.

Conseil de l'Union européenne, 2005, *Décision 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, JO L 205 du 6.8.2005.

Conseil de l'Union européenne, 2006, *Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en termes de cohésion*, JO 21.10.2006, L 291.

Conseil de l'Union européenne, 2007a, *Conseil Emploi et politiques sociales de l'Union européenne, 2007, Conclusions*, 5 et 6 décembre, doc n° 15320/07.

Conseil de l'Union européenne, 2007b, *Recommandation 2007/209/CE du Conseil, du 27 mars 2007, concernant la mise à jour 2007 des grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté et la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres* [Journal officiel L 92 du 03.04.2007].

Conseil de l'Union européenne, 2007b, *Vers des principes communs de flexicurité, Conclusions du Conseil EPSCO des 5 et 6 décembre 2007* (document CE 15497/07).

Conseil de l'Union européenne, 2008, *Décision 2008/618/CE du Conseil du 15 juillet 2008 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*.

Conseil de l'Union européenne, 2009a, *Recommandation du Conseil concernant la mise à jour 2009 des grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté et la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres*, DOC 744/09.

Conseil de l'Union européenne, 2009b, *Recommandation du Conseil du 9 juillet 2009 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2009 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014* (2011/C 209/01).

Conseil de l'Union européenne, 2010, *Décision 2010/ 707/ UE du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres*, JO L 308 du 24.11.2010.

Conseil de l'Union européenne, 2011a, *Recommandation du Conseil du 12 juillet concernant la mise en œuvre des grandes orientations de politiques économique dans les États membres dont la monnaie est l'euro* (2011/C217/05). JOCE : 23.07.2011.

Conseil de l'Union européenne, 2011b, *Recommandation du Conseil du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014* (2011/C 209/01).

Conseil de l'Union européenne, 2014, *Recommandation du Conseil du 18 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de la Belgique et portant avis du Conseil sur le pacte de stabilité de la Belgique pour 2014*, Journal officiel C 247/1, 29.07.2014.

Conseil de l'Union européenne, 2013, *Recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 concernant le programme national de réforme de la Belgique et portant avis du Conseil sur le pacte de stabilité de la Belgique pour 2013*, Journal officiel C 217/5, 30.07.2013.

Conseil européen, 1994, *Réunion des 9 et 10 décembre 1994 à Essen, Conclusions de la présidence*.

Conseil européen, 1997a, *Conseil européen extraordinaire sur l'emploi à Luxembourg 20-21 novembre 1997, Conclusions de la présidence*, Document SN 30/97.

Conseil européen, 1999, *Conseil européen de Cologne des 3et 4 juin 1999. Conclusions de la présidence*, mimeo.

Conseil européen, 2000, *Conseil européen des 23 et 24 mars 2000. Conclusion de la présidence*.

Conseil européen, 2001, *Conseil Européen de Laeken 14 et 15 décembre 2001 Conclusions de la Présidence*.

Conseil européen, 2005, *Conseil européen, sommet de Bruxelles des 22 et 23 mars 2005, Conclusions de la présidence*.

Conseil européen, 2011a, *Conclusions du Conseil des 23 et 24 mars 2011*, annexe I : Pacte pour l'euro plus. Coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence.

Conseil supérieur de l'emploi, 2011, *Rapport 2011*, Bruxelles.

Conter Bernard, 2002, « La formación profesional : una política activa de empleo ? », *Políticas sociales en Europa* n°11, pp 83-92.

Conter Bernard, 2002, « Les pénuries de main-d'œuvre, fable ou instrument de politique ? », *Les politiques sociales* n°3-4, pp. 68-82.

Conter Bernard, 2004a, « La stratégie européenne pour l'emploi et l'instrumentalisation du chômage », Communication au colloque CEVIPOF-CPL, *Action publique et mouvements de chômeurs*, Institut d'études politiques, Lyon, 19-20 novembre.

- Conter Bernard, 2004b, « La stratégie européenne pour l'emploi : outil de légitimation ou de transformation des politiques ? », *L'Année sociale 2003*, ULB, Bruxelles.
- Conter Bernard, 2005, « Les politiques wallonnes de l'emploi et de la formation » dans IWEPS (Ed), *Annuaire statistique de la Région wallonne 2003. Module Marché du travail*, Namur, 2005
- Conter Bernard, 2007a, « Flexicurité : l'art d'équilibrer sans définir », *L'Année sociale 2006*, ULB, pp. 165-181.
- Conter Bernard, 2007b, « Plein emploi ou chômage nécessaire, la stratégie européenne pour l'emploi entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne* n°21, L'Harmattan, Paris.
- Conter Bernard, 2009, « Du discours d'équilibre au conflit. Enjeux de la traduction nationale des principes européens de flexicurité », dans Conter Bernard, Lemistre Philippe, Reynes Brigitte, *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses universitaires des sciences sociales de Toulouse.
- Conter Bernard, 2010a, « Le Fonds social européen en Wallonie et à Bruxelles : inscrire la politique sociale dans le paradigme de la compétitivité », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, UCL, n°2-3, juin 2010, pp. 105-119.
- Conter Bernard, 2010b, « Un changement de monde. La stratégie européenne pour l'emploi comme processus de socialisation politique en Belgique », dans Michel Hélène, Robert Cécile, *La fabrique des européens. Processus de socialisation et construction européenne*, Presses universitaires de Strasbourg.
- Conter Bernard, 2011a, « Origines et impacts de la flexicurité », *Courrier hebdomadaire* n°2096-2097, CRISP, Bruxelles.
- Conter Bernard, 2011b, « La flexicurité en chiffres et en débats », *Courrier hebdomadaire* n° 2106-2107, CRISP, Bruxelles.
- Conter Bernard, 2012a, « Les politiques de l'emploi dans la nouvelle gouvernance économique européenne : une analyse des usages nationaux des ressources européennes », *Cahiers du CIRTES*, n° 2012-2, 2012, pp. 389-406.
- Conter Bernard, 2012b, *La stratégie européenne pour l'emploi. De l'enthousiasme à l'effacement*, CRISP, Bruxelles.
- Conter Bernard, 2015, « L'eupéanisation de la concertation sociale en Belgique », *Communication au Congrès des associations francophones de science politique*, Lausanne, février.
- Conter Bernard, Cusso Roser, Dufresne Anne, 2008, « Ombres et lumières sur les phénomènes sociaux : le rôle des indicateurs statistiques » in Gobin *et al.*, *Le conflit éludé*, Ed ABSP, Bruxelles.
- Conter Bernard, Faniel Jean, 2010, « Belgique : la fin des compromis ? », *Savoir Agir* n°10, pp. 129-136.
- Conter Bernard, Faniel Jean, 2013, « La négociation interprofessionnelle en Belgique : vers une autonomie sous contrainte des interlocuteurs sociaux ? » communication au colloque de l'Association française de sociologie, RT 18, septembre.
- Conter Bernard, Guyot Jean-Luc, 2006, « Un objet encastré », dans Guyot Jean-Luc, Mainguet Christine (éds), *La formation professionnelle continue. Stratégies collectives*, De Boeck, Bruxelles, p. 327-340.
- Conter Bernard, Mainguet Christine, 2005, « La formation professionnelle au secours du taux d'emploi des travailleurs âgés en Wallonie ? », *Revue du Conseil économique et social de la Région wallonne*, numéro spécial, n° 82, pp. 87-106
- Conter Bernard, Mainguet Christine, 2006, « Collection and Use of LMP data in a regional framework » (avec C. Mainguet) *Eurostat methodologies and Working papers* 10.10.2006, pp. 157-177.



Conter Bernard, Mainguet Christine, 2010, « Politiques de l'emploi et de la formation : quel référentiel en Wallonie ? » *Les cahiers du CIRTES*, n°4, pp. 275-296.

Conter Bernard, Maroy Christian, Orianne Jean-François, 2003, « Une approche empirique des effets des formations professionnelles auprès des travailleurs », dans Mainguet C, *et al*, *Formation professionnelle continue : l'individu au cœur des dispositifs*, De Boek, Bruxelles.

Conter Bernard, Maroy Christian, Urger Frédéric, 1999, « La formation continue en Belgique francophone », *Cahier de recherche du Girsef* n°2, Louvain-la-Neuve.

Conter Bernard, Orianne Jean-François, 2011, « La flexicurité et la formation des demandeurs d'emploi : les politiques wallonnes à l'aune de l'approche par les capacités », *Formation Emploi* n°113, pp. 49-62.

Conter Bernard, Vander Stricht Valérie, 2011, « Changements des représentations et innovations dans le domaine des politiques de l'emploi : l'influence du contexte de crise en Wallonie », Communication au congrès de l'Association française de sociologie (RT 6), Grenoble, 8 juillet.

Conter Bernard, Veinstein Mathieu, 2008, « Formation professionnelle continue en Belgique : des pratiques variables selon les trajectoires professionnelles », *Formation Emploi* n° 104, pp. 67-82, décembre.

Conter Bernard, Zachary Marie-Denise, 2000, « Les vices cachés de l'État social actif », dans *Démocratie* n°22, novembre.

Conter Bernard, Zachary Marie-Denise, 2002, « Services de proximité : activer les chômeurs ou soutenir la demande ? », *Revue belge de sécurité sociale* n°2, pp. 783-806.

Cour des comptes, 2003, *Le plan wallon formation-insertion*, rapport au Parlement wallon, Namur, mimeo.

Cowles Maria Green, Caporaso James, Risse Thomas, (eds), 2001, *Transforming Europe : Europeanisation and domestic change*, Ithaca, London.

Cockx Bart, Dejemeppe Muriel, Van Der Linden Bruno, 2007, « Le Plan d'accompagnement des chômeurs favorise-t-il l'insertion dans l'emploi ? », *Regards économiques* n°49, UCL, janvier.

Crozier Michel, Friedberg Erhard, 1977, *L'acteur et le système*, Le Seuil, Paris.

CSC, 2008, « Dix points de référence pour le nouveau gouvernement fédéral », Communiqué de presse, 11 mars 2008.

CSC, 2010, *Construisons demain, Rapport du congrès de la CSC*, octobre 2010.

CSC, diverses années, *guide de la législation sociale*, Bruxelles.

CSE [Conseil supérieur de l'emploi], 2004, *Rapport 2004*, mimeo, Bruxelles.

## D

Dassetto Felice, 2000, « La troisième voie, L'État social actif et leurs (fausses) évidences », dans *Politique* n° 18, octobre.

Davoine Lucie 2005, « Évaluations du New Deal for Young People : des évaluations contrastées », *Travail et Emploi*, 101, pp. 7-19.

Davoine Lucie, 2006, « Are quantity and quality of jobs related ? Using, interpreting and discussing Laeken indicators », *Document de travail du Centre d'Etude de l'Emploi* n° 59, avril.

Davoine Lucie, 2007, *La qualité de l'emploi : une perspective européenne*, Thèse de doctorat, Université de Paris I.

Davoine Lucie, Erhel Christine, 2007, « La qualité de l'emploi. Une perspective européenne », *Document de travail* n°86, Centre d'études de l'emploi, Paris.

De Buck Philippe, 2007, Address to the Commission stakeholder conference on Flexicurity (speaking notes), Brussels, 20 april, mimeo.

- De la Porte Caroline, Pochet Philippe, 2002, *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination?*, Peter Lang, Brussels.
- De La Porte, Caroline and Patricia Nanz, 2004, « The OMC - a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions », *Journal of European Public Policy* n°11/2, pp. 267-88.
- De Leeuw Rudy, Demelenne Anne, 2007, « Le jeu de dupes de la flexicurité », *Syndicats* n°9, 11 mai 2007, p.3.
- De Liedekerke Thérèse, 2006, « Interview », [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), 10 octobre (consulté le 12 novembre 2010).
- De Saint-Georges, Pierre, 1995, « Recherche et critique des sources de documentation dans les domaines économiques, social et politique », dans Albarello Luc *et al.*, *Pratiques et méthodes de recherche en sciences sociales*, Armand Colin, Paris, pp. 9-31.
- De Sardan Jean-Pierre, 1995, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête* n°1, 1995, pp. 71-109
- De Vos M., Konings J, 2007, *D'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail. Idées en faveur d'un New Deal pour l'emploi en Belgique*, Ed Intersentia – Itinera Institute.
- Debrulle Andrée, 2008a, « Les définitions flexibles de la 'flexicurité' », *Démocratie* n°3, février, pp. 1-5.
- Debrulle Andrée, 2008b, « La flexicurité », *Cahier du CIEP* n°3, mars.
- Deganis Isabelle, 2006, « The Politics Behind Consensus : Tracing the Role of the Commission within the European Employment Strategy », *Journal of Contemporary European Research*, vol 2, Issue 1, pp. 21-41.
- Degimbe Jean, 1999, *La politique sociale européenne. Du Traité de Rome au Traité d'Amsterdam*, ISE éd., Bruxelles.
- Degryse Christophe, Pochet Philippe, 2001, *Bilan Social de l'Union européenne 2000*, OSE-ETUI, Bruxelles.
- Degryse Christophe, Pochet Philippe, 2012, « Les inquiétants chemins de la nouvelle gouvernance européenne » dans Natali David, Vanhercke Bart, *Bilan Social de l'Union européenne 2011*, OSE-ETUI, Bruxelles, pp. 87-116.
- Dehousse Franklin, 1997, « Les résultats de la Conférence intergouvernementale », *Courrier Hebdomadaire* n° 1558-59, CRISP, Bruxelles
- Dehousse Franklin, Mard Jenny, Zgajewski Tania, 1997, « La crise de l'emploi : quel rôle pour l'Union européenne ? » *Courrier Hebdomadaire* n° 1565-66, CRISP, Bruxelles.
- Dehousse Renaud (dir), 2004, *L'Europe sans Bruxelles. Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan, Paris.
- Dehousse Renaud, 1996, « Les États et l'Union européenne : les effets de l'intégration » dans Wright Vincent, Cassesse Sabine, *La recomposition de l'État en Europe*, La découverte, Paris, pp. 55-70.
- Dehousse Renaud, 2003, « The open method of coordination : a new policy paradigm ? », *Cahiers européens de sciences po*, n°3-2003.
- Delors Jacques, 2004, *Mémoires*, Plon, Paris.
- Demertzis Vaia, Heine Sophie, 2008, « La disqualification du conflit social dans les études sur l'intégration européenne », in Cusso Roser, Dufresne Anne, Gobin Corinne, Mattagne Geoffroy, Siroux Jean-Louis, 2008, *Le conflit social éludé*, Academia, Bruxelles, pp. 99-118.
- Denayer Luc, 2006, « Négociations interprofessionnelles et compétitivité structurelle », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2006/1 Tome XLV, p. 71-81.
- Deumer Jérôme, 2010, « Flexicurité et qualité de l'emploi : le cas du travail à temps partiel », CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 2074-2075.

Di Maggio Paul, Powell Walter, 1991, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago University press, Chicago

Dolowitz David, Marsh David, 2000, « Learning from abroad: the role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, vol 13, n°1, pp. 5-23.

Dubar Claude, 1986, *La formation professionnelle continue*, La Découverte, Paris.

Dubar Claude, 2006, *La socialisation*, Armand Colin, Paris.

Dubois Christophe, Orianne Jean-François, 2012, « Les politiques publiques comme partitions à construire », *Gouvernement et action publique* vol.2, n°2, pp. 117-139

Dufrenne Anne, 2004, « L'analyse textuelle des bulletins mensuels de la BCE », texte présenté dans le cadre du WP 4 du réseau EUROCAP « From local agencies to macroeconomic instruments », mimeo.

Dufrenne Anne, Gobin Corinne, 2007, « Vers une offensive syndicale européenne ? Le 11<sup>e</sup> congrès de la CES », *Chronique internationale de l'IRES* n°18, pp. 70-80.

Dufresne Anne 2012, « Le salaire, variable d'ajustement. Les indicateurs de coût du travail au service de la modération salariale », Communication aux *Journées internationales de sociologie du travail*, Bruxelles, 25 janvier.

## E

Ebbinghaus Bernhard, 2005, « Can Path Dependence Explain Institutional change ? Two approaches to Welfare State Reform » *MPLfG Discussion Paper* 05/02, Pax Planck Institute for the study of societies, Cologne, mars.

Elias Norbert, 1993, *Engagement et distanciation*, Agora Pocket, Paris.

EMCO, 2009, *Monitoring and analysis of flexicurity policies*, EMCO Reports, 24 juin.

EPPIE, 2007, « Analyser l'eupéanisation des politiques publiques », dans Palier Bruno, Surel Yves, *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 13-85.

Eraly Alain, 2002, *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Labor, Bruxelles.

Erhel Christine, 1998, « L'évaluation macro-économique des politiques de l'emploi », dans Barbier Jean-Claude, Gautié Jérôme, 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, PUF, Paris.

Erhel Christine, 2009, *Les politiques de l'emploi*, PUF, Que sais-je ?, Paris.

Erhel Christine, 2010, « Les Politiques de l'emploi en Europe: quelles réactions face à la crise? » *Document de travail du Centre d'études de l'emploi* n° 129, septembre.

Erhel Christine, Mandain Lou, Palier Bruno, 2005, « The Leverage Effect. The Open Method of Co-ordination in France », in Zeitlin Jonathan, Pochet Philippe, *The Open Method of Co-ordination in action ? The European Employment and Social Inclusion Strategies*, SALTA 1 Peter Lang Ed., Brussels, pp. 173-215.

Erhel Christine, Palier Bruno, 2003, « Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport d'une perspective institutionnaliste à l'explication des trajectoires nationales », *Cahiers de la maison des sciences économiques* n°2003/30, Paris.

Erhel Christine, Palier Bruno, 2003, « Les dynamiques de l'Europe sociale et Europe de l'emploi à l'heure de la méthode ouverte de coordination : persistances et convergences » dans Euzeby Chantal, Carlier Frédéric, Chapon Séverine, Euzeby Alain, Mansanti Dominique, Offredi Claudine, *Mondialisation et régulation sociale*, L'Harmattan, Paris, pp. 125-143.

Erhel Christine, Palier Bruno, 2005, « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », Communication aux *Entretiens de l'AFSE*, mars, mimeo.

Esping-Andersen Gösta, 1990, *Les trois mondes de l'État-providence*, PUF, Paris.

ETUC, UNICE, UEAPME, CEEP, 2006, *Work program of the European social partners 2006-2008*, mimeo.

European Commission, 2011, Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis 2010 compendium (Latest update: 20/07/2010), mimeo

European expert group on flexicurity, 2007, *Flexicurity pathways. Turning Hurdles into stepstones*, juin, mimeo.

European social partners (CES, BusinessEurope, CEEP, AEAPME), 2007, *Key challenges facing european Labour Markets : a joint analysis of european social partners*, mimeo, Bruxelles, 18 octobre.

Eurostat, 2012a, *Labour Market policy – Expenditure and participants. Data 2010*, OPCE, Luxembourg.

Eurostat, 2012b, *Labour Market policy – Qualitative Report. Belgium 2010*, OPCE, Luxembourg.

Euzéby Alain, 2008, « L'européanisation des politiques sociales » dans Oberdoff Henri, *L'européanisation des politiques publiques*, PUG, pp. 31-45.

## F

Faniel Jean, 2005, « Le contrôle des chômeurs en Belgique. Objectifs et résistances », *Informations sociales* n°126, pp. 81-91.

Faniel Jean, 2005b, « Réactions syndicales et associatives face au contrôle de la disponibilité des chômeurs », *L'Année sociale 2004*, pp. 133-148.

Faniel Jean, 2008, « L'assurance chômage entre pressions européennes et polémiques régionales », *Chronique internationale de l'IRES*, n°115, pp. 52-63.

Faniel Jean, 2014, « Comment caractériser le Gouvernement Michel ? », *Les analyses du CRISP en ligne*, 11 novembre 2014.

Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe (dir), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris.

FEB-UWE-VEV-UEB, 2003, « Contrôle et disponibilité des chômeurs. Position commune FEB-UWE-VEV-UEB », communiqué de presse, 17 juin 2003.

Feltesse Patrick, 2001, « Les enjeux du relèvement du taux d'emploi », *L'Année sociale 2000*, ULB, Bruxelles, pp.298-306.

Feltesse Patrick, 2005, « De l'histoire de la sécurité sociale à ses enjeux et perspectives actuels », *Note d'éducation permanente* n°2, FTU, Bruxelles, mimeo.

FGTB 2008, *Belgium : more flexibility, less security*, Dossier FGTB, Bruxelles, mimeo.

FGTB Liège Huy Waremme, *Vaincre la crise par la solidarité*, rapport du congrès du 2 décembre 2009

FGTB Wallonne, 2010, *Les solidarités, moteur de développement. Rapport du congrès statutaire*, mai 2010

FGTB, 2007a, « La FGTB ne veut pas d'une Europe de la flexibilité pour les travailleurs », Communiqué de presse, 17 octobre 2007

FGTB, 2008, Dossier pédagogique « Belgium : more flexibility, less security » ([www.fgtb.be](http://www.fgtb.be))

Fitoussi Jean-Paul, 1995–rééd. 2000, *Le débat interdit. Monnaie, Europe, pauvreté*, Paris, Arléa.

Fondation Copernic, 2001a, « Pour un plein emploi de qualité. Critique du social-libéralisme. A propos du rapport Pisany-Ferry », mimeo.

Fondation Copernic, 2001b, *Un social-libéralisme à la française ?*, La Découverte, Paris.

FOREM, 2011, *Contrat de gestion*, mimeo



FOREM, 2012, *Marché de l'emploi. Chiffres et commentaires*, septembre.

Franck Christian, De Wilde d'Estmael Tanguy, 1994, « L'Union européenne et la présidence belge », *Courrier hebdomadaire du CIRSP* n°1432-1433.

Freyssinet Jacques, 2000, « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », *Revue de l'IRES* n°34, pp. 27-45.

Freyssinet Jacques, 2004, « Taux de chômage ou taux d'emploi : retour sur les objectifs européens », *Travail, genre et société* n°11, avril, pp. 109-120.

Friot Bernard, 1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.

## G

Gaxie Daniel, 2002, « Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales », *Revue française de science politique*, vol 52, n°3-4, pp. 145-178.

Gobin Corinne, 2001, « Le programme de la Confédération européenne des syndicats - Les congrès de 1995 et 1999 », *Courrier Hebdomadaire* N° 1675, CRISP, Bruxelles.

Gobin Corinne, Coron Gaël et Dufresne Anne, 2004 « *The European Union : Reorganising Ressources : Employment, Pensions and the Wage* », in Clasquin Bernadette, Moncel Nathalie, Harvey Mark et Friot Bernard (eds), *Wage and Welfare. New Perspectives on Employment and Social Right in Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p.161-192.

Goetschy Janine, 1991, « Le dialogue social européen de Val Duchesse : un premier bilan », *Travail et Emploi* n°47, pp. 42-52.

Goetschy Janine, 1999a, « Forces et faiblesses de la stratégie européenne pour l'emploi: du processus d'Essen (1994) aux lignes directrices pour 1999 », *L'Année sociale* 1998, ULB, pp. 351-367.

Goetschy Janine, 1999b, « The European employment strategy : Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations* n° 1999/07, pp. 117-137.

Goetschy Janine, 2003a, « The European Employment Strategy and the Open Method of Coordination : Lessons and Perspective », *Transfer* n° 2, ETUI, Bruxelles.

Goetschy Janine, 2003b, « The Open Method of Coordination and EU Integration », *Studienbrief* n°204, Fachhochschul Fernstudienverbund der Länder, Berlin.

Goetschy Janine, 2005, « The open method of coordination and the Lisbon strategy : the difficult road from potential to results » in *Transfer* n° 1/05, pp.64-80.

Goetschy Janine, 2008, « Bilan de l'Europe sociale : vers une politique de plus en plus réflexive, englobante et citoyenne », Magnette Paul, Weyembergh Anne, *L'Union européenne : la fin d'une crise*, Ed. de l'ULB, pp. 134-143.

Goetschy Janine, Pochet Philippe, 2000, « Regards croisés sur la stratégie européenne de l'emploi », dans Magnette Paul, Remacle Eric (Eds), *Le nouveau modèle européen. Vol II : Les politiques internes et externes*, Ed de l'Université libre de Bruxelles.

Gouvernement belge, 2007, « Contribution belge à la consultation européenne sur la modernisation du droit du travail », mars, mimeo.

Gouvernement fédéral 1999, « Déclaration gouvernementale », mimeo.

Gouvernement fédéral 2001, « Déclaration gouvernementale », mimeo.

Gouvernement fédéral 2003, « Déclaration gouvernementale », mimeo.

Gouvernement fédéral 2008a, « Déclaration gouvernementale (G. Verhoofstadt) », mimeo.

Gouvernement fédéral 2008b, « Déclaration gouvernementale (Y. Leterme) », mimeo.

GRACOS, 2012, « Grèves et conflictualité sociale en 2011 », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n°2135-2136.

GRACOS, 2015, « Grèves et conflictualité sociale en 2014 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, à paraître.

Granovetter Mark, 2000, *Le marché autrement : les réseaux dans l'économie*, Paris, Desclée de Brouwer.

Groupe de réflexion préparatoire à la CIG, 1995, *Une ambition pour l'Europe*, rapport final, mimeo, Bruxelles.

Guéranger David, 2006, « A propos de trois problématiques de l'écriture sociologique. La retranscription d'un entretien par Pierre Bourdieu, communication au séminaire de l'école doctorale de science politique de l'université de Paris I, *Enjeux (et) pratiques de l'écriture en sciences sociales*, septembre, mimeo.

Guillemard, Anne-Marie. (2002), « L'Europe continentale face à la retraite anticipée », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, pp. 333-368

## H

Haas Ernst, 1958, *The Uniting of Europe : Political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford University Press.

Haas Ernst, 1964, *Beyond the Nation-State*, Stanford University Press.

Hagen Kare, 2001, « Towards a europeanisation of social policies ? A scandinavian perspective » *Politique européenne* n°2, L'Harmattan, septembre.

Hall Peter, 1993, « Policy paradigms, Social Learning, and the State. The case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol 25, n°3, pp 275-296.

Hall Peter, 1999, *The political power of economic ideas. Keynesianism across nations*, Princeton University Press.

Hall Peter, Soskice David, 2002, « Les variétés du capitalisme », *L'année de la régulation* n°6.

Hall Peter, Taylor Rosemary, 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique* Vol. 47, n°3, pp. 469-496.

Hartwig Inès, 2002, « Incremental Synergies or Growing Fragmentation between the Luxembourg Process and EU Cohesion Policy? », *Working Paper of the European Institute of Public administration*, n° 2002/W/1, Maastricht.

Hassenteufel Patrick, 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris.

Hassenteufel Patrick, 2011 « Expliquer l'État régulateur par ses acteurs », Communication au Congrès de l'association française de science politique, ST 15, Strasbourg, août.

Hassenteufel Patrick, Surel Yves, 2000, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne* n°1, avril, pp.9-24.

Heclo Hugh, 1974, *Modern social politics in Britain and Sweden. From Relief to Income maintenance*, New Haven, Yale University Press.

Hemerijk Anton, Unger Brigitte, Visser Jelle, 2000, « How small countries negotiate change. Twenty-five years of Policy adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium », in Scharpf Fritz, Schmidt Vivien, *Welfare and work in the Open Economy*, Oxford University Press, pp. 175-263.

Henni Azdine, 2001, « Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats », *Courrier hebdomadaire du CRISP*. n° 1741.

Héritier Adrienne, 2001, « Differential Europe: Administrative responses to Community policy », in Cowles Maria, Gree Caporaso James, Risse Thomas, (eds), 2001, *Transforming Europe : Europeanisation and domestic change*, Ithaca, London.

Heuse Pierrette, Saks Yves, 2009, « Labour flows in Belgium », *Working Paper Research* n° 162, BNB, avril.

- Hikspoors Frans, 1995, « Zekerheid door flexibiliteit », *Gids voor personnelsmanagement*, 12, pp. 44-45.
- HIVA, 2001, *Les entreprises et le recrutement en Belgique en 2000*, mimeo, Leuven.
- Hix Simon, 2005, *The Political system of European Union*, Houndmills, Macmillan.
- Hix Simon, Goetz Klaus, 2000, « European Integration and National Political Systems », *West European politics* n°4, pp. 1-26.
- Hoang Ngoc Liem, 2000, *Les politiques de l'emploi*, Le Seuil, Paris.
- Hoang Ngoc Liem, 2011, « Les politiques de sortie face aux déséquilibres macroéconomiques en Europe », Dispute/Snédit, Paris.
- Hooghe Liesbet, Marks Gary, « Unraveling the Central State, but How? Types of multi-level governance », *American Political Science Review*, n°2, pp. 233-243.
- Hughes Everett.C., 1996, *Le regard sociologique. Essais choisis*, Textes rassemblés par Jean-Michel Chapoulie, Ed EHSS, Paris.
- Humphreys Laud, 1970, *The tearoom trade*, Aldine, Chicago.
- Husson Michel, 2003a, « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n°82, pp. 49-55.
- Husson Michel, 2003b, « Sur les politiques d'emploi européennes », in Fondation Copernic, *Europe : une alternative ?*, Ed Syllepse.
- Husson Michel, 2004, « Emploi : quelles alternatives aux impasses du social-libéralisme ? », in Corrado D, Romand J, *Politiques de l'emploi. Face aux menaces libérales*, Paris, FSU Recherche, Syllepse.
- Husson Michel, 2006, « Sécurité sociale professionnelle : les contours d'un projet », *Nouveaux regards* n° 34, FSU, juillet, pp. 22-25.

## I

- Ihl Olivier, 2002, « Socialisation et événements politiques », *Revue française de sciences politiques*, vol 52, n2-3, pp. 125-144.
- IWEPS, 2014, *Evaluation du Plan Marshall 2.Vert. Evaluation thématique n°9 : Formation qualifiante dans les métiers en demande*, Rapport au Gouvernement wallon, mimeo, mars.

## J

- Jacobsson Kerstin, 2004, « Soft regulation and the subtle transformation of states : the case of EU Employment policy », *Journal of European social policy*, vol 44 (4), pp. 355-370.
- Jacques Thierry, 2006, « Congé-éducation. Droits culturels en périls », *Notes d'éducation permanente de la Fondation Travail-Université* n°15, novembre.
- Jacquot Sophie, 2008, « National Welfare Strat Reforms and the Question of Europeanization : From impact to Usages », RECOWE Working Papers n°01/2008.
- Jacquot Sophie, Woll Cornelia, 2003, « Usage of European Integration – Europeanisation from a Sociological Perspective », *European Integration online Papers (EioP)* n°12.
- Jacquot Sophie, Woll Cornelia, 2004, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, L'Harmattan, Paris.
- Jacquot Sophie, Woll Cornelia, 2008, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne* n°25, pp. 161-192.
- Jadot Michel, 2000, "Introduction", Ministère fédéral de l'emploi, *Evaluation de la politique fédérale de l'emploi*, mimeo, Bruxelles.
- Jeffery Charlie, 1997, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *Revue Politiques et Management public*, n°3, pp. 211-231.

- Jenson Jane, Pochet Philippe, 2002, « Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union », *Research paper* no. 06/02, Institut d'études européennes, Université de Montréal.
- Jepsen Maria, 2004, « La Flexicurité: quelques éléments pour une analyse en termes de genre », *Chroniques féministes* n°89-90.
- Jepsen Maria, 2007, « Solidarité compétitive. Le modèle social européen en question », *Démocratie* n°9/2007, pp. 1-5.
- Jepsen Maria, Serrano-Pascual Amparo, 2005, « The European social model : an exercice in deconstruction » *Journal of European Social Policy*, n°3, pp. 231-245.
- Jobelius Sebastien, 2003, « Who formulates the European Employment Guidelines? », Paper presented at the ESPANET Conference *Changing European Societies*, Copenhagen, 13 November.
- Jobert Bruno (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Jobert Bruno, 1994, « Le retour du politique » in Jobert B. (Ed), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Jobert Bruno, 1995, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction de normes institutionnelles » dans Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe (dir), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp. 13-25.
- Jobert Bruno, Muller Pierre, 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Jobert Bruno, Théret Bruno, 1994, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme » in Jobert B. (Ed), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Jockin Bernard, 2002, « La formation professionnelle en Wallonie », *Les cahiers du CESRW*, CESRW, Liège, mimeo.
- Johansson Karl Magnus, 1999, « Tracing the employment title in the Amsterdam treaty: uncovering transnational coalitions », *Journal of European Public Policy*, vol 6, n°1, pp. 85-101.
- Joignant Alfredo, 1997, « La socialisation politique, stratégie d'analyse, enjeux théoriques et nouveaux agenda de recherche », *Revue française de science politique* n°5, pp. 535-559.
- Jonckheere Caroline, 2007, « Le mirage danois de la flexicurité », *Librement*, septembre, p.8.
- Jones Russel, 2000, *Méthodes de recherche en sciences humaines*, De boeck, Bruxelles.
- Junker Buford, 1960, *Field work: An Introduction to Social Sciences*, Chicago, University of Chicago press.
- K**
- Kaufmann, Jean-Claude, 1996, *L'entretien compréhensif*, Nathan, coll. 128, Paris.
- Keune Maarten, 2008a, « Between innovation and ambiguity. The role of flexicurity in labour market analysis and policy making », *ETUI Working Paper* n°2008.04.
- Keune Maarten, 2008b, « Flexicurity: a Contested Concept at the Core of the European Labour Market Debate », *Intereconomics* March/April 2008, pp.92-98.
- Keune Maarten, Jepsen Maria, 2007, « Not balanced and Hardly new: the European Commission's quest for flexicurity », *ETUI Working Paper* n°2007.01.
- Keune Maarten, Pochet Philippe, 2010, « Flexicurité en Europe: une approche critique », *La Revue de l'IREs* n°63, pp. 105-126.
- Kok Wim (European taskforce chaired by), 2003, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Brussels, november, mimeo.

Kok Wim (groupe de haut niveau présidé par), 2004, *Relever le défi - La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Bruxelles, mimeo.

Kooiman Jan, 2003, *Governing as Governance*, Sage, London.

Kröger Sandra, 2009. The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, de-politicisation and beyond. In: Kröger, Sandra (ed.): What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 5 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm>).

Krugman Paul, 1994, « *Past and prospective causes of High Unemployment* », Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, 79 (4), pp.23-43.

Kübler Daniel, 2007, « Understanding the recent expansion of Swiss family policy : an idea-centred approach », *Journal of social policy*, vol 37 (2), pp. 217-239.

Kübler Daniel, De Maillard Jacques, 2009, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble.

Kuhn Thomas, 1983, *Structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Paris.

## L

Ladrech Robert, 1994, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France », *Journal of Common market Studies*, vol 32, n°1, pp. 69-88.

Lahusen Christian, 2007, « La main invisible de l'Union européenne et l'eupéanisation silencieuse des débats publics sur le chômage », *Politique européenne* (n° 21) , p. 41-71

Larsson Allan, 1996, « Social policy : past, present and future », *Transfer* n°4, pp. 724-737.

Larsson Allan, 1998, « The European employment strategy and the EMU : You must invest to save », *Industrial and economic democracy*, pp. 391-415

Larsson, Allan, 2001, « A Turning Point of Employment Policy », *Europa – Novas Fronteiras*, N. 9/10, December, pp. 49-54.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, 2009, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, coll. 128, Paris.

Laville Jean-Louis, 2008, « Encastrément et nouvelle sociologie économique : de Granovetter à Polanyi et Mauss », *Interventions économiques* n°38 (en ligne).

Layard Richard, 1996, « The road back to full employment », *Occasional paper* n°10, Center for Economic Performance, London, april.

Layard Richard, Nickell Stephen, Jackman Richard 1991, *Unemployment. Macroeconomic performance and the Labour Market*, Oxford, Oxford University Press.

Le Galès Patrick, 2010, « Gouvernances » in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de SciencePo, Paris, pp. 299-308.

Lefèbvre Alain, Méda Dominique, 2008, « Performances nordiques et flexicurité : quelles relations ? », *Travail et emploi* n°113, pp. 129-139.

Lefresne Florence, 1998, « Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni », dans Barbier Jean-Claude, Gautié Jérôme, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, pp. 219-253.

Lefresne Florence, 1999, « Employability at the heart of European Employment Strategy », *Transfer* n°4, pp. 460-479.

Léonard Evelyne, 2010, « Le modèle belge et l'Union européenne », dans Arcq Etienne, Capron Michel, Léonard Evelyne, Reman Pierre, *Dynamiques de la concertation sociale*, CRISP, Bruxelles, pp. 385-404.



- Lequesne Christian, Smith Andy, 1997, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Culture et conflits* n°28, hiver, pp. 7-31.
- Leschke Janine, Theodoropoulou Sotira, Watt andrew, 2012, « How do economic governance reforms and austerity measures affect inclusive growth as formulated in the Europe 2020 Strategy ? » In Lenhdorff Steffen (dir), *A triumph of failed ideas. European models of capitalism in the crisis*, ETUI Ed., Bruxelles, pp. 243-281.
- Liebow Elliott, 1967, *Tally's corner. A study of Negro Streetcorner Man*, Little Brown and Co, Boston.
- Lijphart Arend, 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven.
- Lindbeck Assar, Snower Dennis 1988, *The Insider-outsider theory of Employment and Unemployment*, Cambridge (Ma), MIT press.
- Lindberg Leon, 1963, *The Political Dynamics of European Integration*, Stanford University Press.
- Lindblom Charles, 1959, « The Science of 'Muddling Through' », *Public administration review* n°2, pp. 79-88.
- Lipsky Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation
- Lodge Martin, 2002, « Varieties of Europeanisation and the National Regulatory State », *Public Policy and Administration*, Vol. 17, n°2, pp. 43-67.
- Lohest Olivier, Van Haepereen Béatrice, 2001, « Evaluation du parcours d'insertion en région wallonne », *Discussion paper* n°103, SES, Namur.
- Lopez-Santana Mariely, 2006, « The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy », *Journal of European Public Policy* 13:4 June 2006, pp. 481-499.

## M

- Mabille Xavier, 2011, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, CRISP, Bruxelles.
- Madsen Per Kongshoj, 2004, « The Danish Model of Flexicurity : experiences and lessons », *Transfer* n°04/2, pp. 187-207.
- Maeter Pierre-Paul, 2007, « flexicurité et stratégie nationale pour l'emploi », Note miméo.
- Maeter Pierre-Paul, 2008, « 'Flexicurité' : à quelles conditions ? », dans Liebhaberg Bruno (dir.), *Rénover la gauche en Europe. Pour une gauche réformatrice européenne*, Luc Pire, Bruxelles, pp. 94-96.
- Magnette Paul, 2002, « Négociation vs délibération. Une première analyse de la convention sur l'avenir de l'Union », communication au colloque de l'AFSP, Lille, septembre.
- Mahieu Céline, 2015, « Prescrits européens et jeux d'acteurs autour de la formation et de la reconnaissance des acquis de l'apprentissage en Belgique », *Dynamiques régionales* n°2, IWEPS, Namur (en ligne).
- Mailand Mikkel, 2008, « The uneven impact of the European Employment Strategy on member state's employment policies : a comparative analysis », *Journal of European Social Policy* Vol. 18, n°4, pp. 353-365.
- Mailand Mikkel, 2010, « The common European flexicurity principles: How a fragile consensus was reached », *European Journal of Industrial Relations* n°16/3, pp. 241-257.
- Marchand Christèle, 2006, « L'écriture 'autour' des entretiens approfondis : un jeu de connaissance et de reconnaissance périlleux », communication au séminaire de l'école doctorale de science politique de l'université de Paris I, *Enjeux (et) pratiques de l'écriture en sciences sociales*, septembre, mimeo.

- Maruani Margaret, 2001, « *L'emploi dans une société de plein chômage* », in Pouchet Amélie (coord.), *Sociologies du travail : 40 ans après*, Paris, Elsevier, pp.191-200.
- Masure Luc, 2012, « La Loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion d el'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité. Quelques réflexions sur la norme salariale », *Working Paper* n°2-12, Bureau du Plan, Bruxelles.
- Matagne Geoffroy, 2001, « De l'État social actif à la politique belge de l'emploi », *Courrier hebdomadaire* n°1737-1738, CRISP.
- Méda Dominique, 2009, « Flexicurité: quel équilibre entre flexibilité et sécurité? », *Droit social* n°7-8, juillet, pp. 763-775.
- Merrien François-Xavier, 1997, « Sociologie politique », dans Durand Jean-Pierre, Weil Robert, *Sociologie contemporaine*, Vigot, Paris, pp. 508-539.
- Ministère fédéral de l'emploi et du travail, 2002, *Rapport sur la qualité de l'emploi en Belgique*, Bruxelles, mimeo.
- Mitrany, David, 1943 (réed 1966), *A working peace system*, Quadrangle books, Chicago.
- Monks John, 2006a, « Editorial », *CES Newsletter* n°11/2006, novembre, p.1.
- Monks John, 2006b, « Plus d'emplois et de meilleurs emplois. L'Europe a besoin de politiques macro-économiques plus souples », *L'économie politique* n° 29, janvier, pp. 65-81.
- Monks John, 2006c, Allocution au Conseil informel Emploi et affaires sociales, janvier 2006.
- Monks John, 2007, Adress to the Commission stakeholder conference on Flexicurity, Brussels, 20 april, mimeo.
- Monville Marie, Léonard Dimitri, 2008, « La formation continue en Belgique », *Courrier hebdomadaire* n°1987-1988, CRISP, Bruxelles
- Moravcsik Andrew, 1993, « Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol 31, n°4, pp. 473-524.
- Moravcsik Andrew, 1998, *The choice for Europe. Social purpose and State power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press
- Moravcsik Andrew, Nikolaïdis Kalypso, 1998, « Federal Ideals and Constitutional Realities in the Traty of Amsterdam », *Journal of Common Market Studies*, vol 36, pp. 13-39.
- Moravcsik Andrew, Nikolaïdis Kalypso, 1999, « Explaining the Traty of Amsterdam: Interest, Influences, Institutions », *Journal of Common Market Studies*, vol 37, n°1, pp. 59-85.
- Moulaert Thibaud, 2006, « Le pacte de solidarité entre générations », *Courrier hebdomadaire* n° 1906-1907, CRISP, Bruxelles.
- Moulaert Thibault, 2012, *Gouverner les fins de carrière à distance*, Peter Lang, Bruxelles.
- Muffels Ruud, 2008 *Flexibility and Employment Security in Europe. Labour Markets in transition*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp.3-29.
- Muffels Ruud, Wilthaegen Ton, Van Den Heuvel Nick, 2002, « Labour Market transitions and Employment Regimes: Evidences on the Flexibility-Security Nexus in Transnational Labour Markets », *MRPA Papers* n° 13301, February.
- Muller Pierre 1996, « Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique* vol 46, n°1, pp. 96-102.
- Muller Pierre, 1985, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique* vol 35, n°2, pp. 165-189.
- Muller Pierre, 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » dans Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe (dir), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp. 153-179.

Muller Pierre, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique* vol 2, pp. 189-207.

Muller Pierre, 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs, cadres cognitifs », *Revue française de science politique* n°1, vol. 50, pp. 155-187.

Muller Pierre, 2006, *Les politiques publiques*, PUF, coll. Que sais-je, Paris.

Muller Pierre, Rouault Sophie, 1990, « Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale », *Culture et Conflits* n° 28, pp. 75-97.

Muller Pierre, Surel Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Monchrestien, Paris.

## N

Nedergaard Peter, 2006, « Which countries Learn from Which? », *Cooperation and Conflict*, Vol 41, n°4, pp. 422-442.

Noaksson Niklas, Jacobsson Kerstin, 2003, « The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy », *Score Rapportserie* n°2003:7, Stockholm University.

## O

OCDE, 2003, *Vieillesse et politiques de l'emploi. Belgique*, éd. de l'OCDE, Paris.

OCDE, 2005, « La protection de l'emploi : coûts et avantages d'une meilleure sécurité de l'emploi », *Synthèses OCDE*, janvier.

OCDE, 2006, *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

ONEM, 2010, *75 ans de l'ONEM. Un regard sur le passé, le présent, le futur*, ONEM, Bruxelles, mimeo.

ONEM, 2012, *L'ONEM en 2012. Volume 1 : Rapport d'activité*, ONEM, Bruxelles, mimeo

ONEM, 2013, *Contrat d'administration entre l'État belge et l'office national de l'emploi*, Bruxelles, mimeo.

Orianne Jean-François, 2005, *Le traitement clinique du chômage*, Thèse de doctorat, UCL.

Orianne Jean-François, Conter Bernard, 2007, « Les politiques d'employabilité en Belgique : traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage », *Recherches sociologiques et anthropologiques* n°38, pp. 175-190.

## P

Palier Bruno, 2000, « Does Europe Matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union Européenne » *Politique européenne* n°2, L'Harmattan, septembre.

Palier Bruno, 2006, « La politique des réformes dans les États providence bismarckiens », *Revue française des Affaires sociales*, n° 1, pp. 51-80.

Palier Bruno, Bonoli Giuliano, 1999, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de sciences politiques* vol. 49, n°3, juin, pp. 399-420.

Palier Bruno, Surel Yves (dir), 2010, *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, L'Harmattan, Paris.

Palier Bruno, Surel Yves, 2005, « Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique* n°1, vol. 50, pp. 7-31.

Palier Bruno, Surel Yves, 2007, *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris.

Palsterman Paul, 2003, « La notion de chômage involontaire 1945-2003 », *Courrier hebdomadaire* n° 1806, CRISP, Bruxelles

Palsterman Paul, 2004, « Contrôle des chômeurs : chasse aux sorcières ou réforme nécessaire ? », *La revue nouvelle* n°4, pp 4-14.



- Palsterman Paul, 2007, « Régionaliser la politique de l'emploi ? », *Courrier Hebdomadaire* n° 1958-59, CRISP, Bruxelles.
- Parlement européen -Commission de l'emploi et des affaires sociales, 2007, *Rapport sur les principes communs de flexicurité (2007/2209 INI)*, 15 novembre.
- Parlement européen, 1996, *Livre blanc sur la conférence intergouvernementale de 1996* – vol. II, Strasbourg, mimeo.
- Passchier Catelene, « Interview » à [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), 10 octobre 2006 (art. 158.862) (consulté le 12 nov. 2010).
- Percheron Annick, 1974, *L'univers politique des enfants*, FNSP, Armand Colin.
- Peretz Henri, 2004, *Les méthodes en sociologie. L'observation*, La Découverte, Paris.
- Phelps Edmund S., 1990, *Economie politique*, Paris, Fayard.
- Pierson Paul 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, n°2, pp. 251-267.
- Pierson Paul, 2000, « Increasing returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, n°2, pp. 251-267.
- Pierson Paul, 2001, *The new politics of welfare states*, Oxford University Press.
- Piette Josly, 2006, « Pour un dialogue social fort », *La Revue nouvelle* n° 7-8, p. 36-41.
- Pochet Philippe, 1999, « The new employment chapter of the Amsterdam Treaty », *Journal of European social policy* vol 9 (3), pp. 271-278.
- Pochet Philippe, 2001, « Méthode ouverte de coordination et modèle social européen », *Note de recherche 03/01*, Institut d'études européennes- Université de Montréal.
- Pochet Philippe, 2002a, « Emploi : la dernière année avant le changement » dans, Degryse Christophe, Pochet Philippe, *Bilan social de l'Union européenne 2001*, éd ETUI, Bruxelles, pp. 57-84.
- Pochet Philippe, 2002b, *La politique salariale dans la zone euro*, Peter Lang, Bruxelles.
- Pochet Philippe, 2010a, « Impacts sociaux de la nouvelle gouvernance européenne », *ETUI Policy Brief*, n°5.
- Pochet Philippe, 2010b, « What's wrong with EU 2020 ? », *ETUI Policy Brief* n°2/2010.
- Pochet Philippe, Degryse Christophe, 2001, « La stratégie européenne pour l'emploi après Lisbonne : d'une stratégie à une ambition ? » in Degryse Christophe, Pochet Philippe, *Bilan social de l'Union européenne 2000*, éd. OSE-ISE, Bruxelles, pp. 17-36.
- Pochet Philippe, Degryse Christophe, 2003, « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Revue belge de sécurité sociale* n°2, pp 583-601.
- Pochet Philippe, Goetschy Janine, 2000, « La politique européenne de l'emploi : réflexions sur les nouveautés de 1999 et leur impact pour la Belgique », *Revue belge de sécurité sociale* n°1, mars, pp. 69-86.
- Pochet Philippe, Reman Pierre, 2005, « Transformations du système belge de sécurité sociale », *Recherches sociologiques* n°2005/2-3, pp. 203-228.
- Pollak Mark, 2000, « A Blairite Treaty. Neoliberalism and regulated capitalism in the treaty of Amsterdam », in Neunreither Karlheinz, Wiener Antje, *European integration after Amsterdam*, Oxford University press.
- PPC [séminaire doctoral politiques publiques comparées], 2010, « L'explication du changement dans l'analyse de politiques publiques : identification, causes, mécanismes », dans Palier Bruno, Surel Yves (dir), *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, L'Harmattan, Paris, pp. 11-53.
- Pressman Jeffrey, Wildavsky Aron, 1973, *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

## Q

Quévit Michel, 1982, *Wallonie : l'indispensable autonomie*, Entente, Paris.

Quintin Odile, Favarel Dapas Brigitte, 1999, *L'Europe sociale. Enjeux et réalités*, La Documentation française, Paris.

Quivy Raymond, Van Campenhoudt Luc, 1995, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris.

## R

Radaelli Claudio, 2000a, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2, pp. 255-276.

Radaelli Claudio, 2000b, « Policy Transfer in the European Union: Institutional isomorphism as source of Legitimacy », *Governance* n°1, vol. 13, pp. 25-43.

Radaelli Claudio, 2000c, « Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change », *European integration on line papers* Vol.4, n°8.

Radaelli Claudio, 2001, « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne* n°5, pp. 105-136.

Radaelli Claudio, 2003, « The Europeanization of Public Policy », dans Featherstone Kevin, Radaelli Claudio (Eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, pp. 27-56.

Radaelli Claudio, 2004, « Europeanization : Solution or problem ? », *European integration on line papers* Vol. 8, n°16.

Ramaux Christophe, 2002, « L'État social à l'épreuve de la politique économique et du risque », in Dupuis Jean-Marc et al. (éd.), *Politiques sociales et croissance économique*, Paris, L'Harmattan, pp.55-70.

Raveaud Gilles 2004, *Économie politique de la stratégie européenne pour l'emploi*, thèse de doctorat, mimeo, Paris, Université de Nanterre

Raveaud Gilles, 2003, « La stratégie européenne pour l'emploi : une première évaluation », in Euzéby Chantal et al., *Mondialisation et régulations sociales*, tome 1, Paris, L'Harmattan, pp.159-173.

Raveaud Gilles, 2006a, « Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi », *Education et Sociétés*, n° 18, pp. 17-33.

Raveaud Gilles, 2006b, « La stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail », *Travail et Emploi* n°107, juillet, pp. 7-18.

Risse Thomas, 2005, « Neo-functionalism, European Identity and the Puzzles of European Integration », *Journal of European Public Policies* n°12/2, pp. 291-309.

Rodrigues Maria Joao, 2001, « The Open Method of Coordination as a new Governance Tool » *Europa/Europe* n°2-3, pp. 96-107.

Rogers Carl, 1980, *La relation d'aide et la psychothérapie*, ESF, Paris.

Rouault Sophie, 2000, « De l'insertion professionnelle à la valorisation du capital humain : un changement de paradigme accompagné par l'Union européenne ? » *Politique européenne* n°2, L'Harmattan, septembre.

Roy Donald, 1970, « The study of Southern Labour Unions Organising Campaigns » in Haberstein R., (éd), *Pathways to Data*, Aldine, Chicago.

## S

Sabatier Paul, 1986, « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis » *Journal of Public Policy*, vol. 6 n°1, pp. 21-48.

Sabatier Paul, 1998, « The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n°1, pp. 98-130.

- Sabatier Paul, Jenkin-Smith Hank (eds), 1993, *Policy change and Learning. An Advocacy coalition Framework*, Boulder, Westview Press.
- Sabatier Paul, Jenkin-Smith Hank, 1999, « The advocacy coalition framework: an assesment » in Sabatier Paul, *Theories of the policy process*, Boulder, Westview press, pp. 321-336.
- Sabatier Paul, Schlager Edella, 2000, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *revue française de science politique* vol. 50, n°2, avril, pp. 209-234.
- Saint-Martin Denis, 2002, « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de 'l'investissement dans l'enfance' au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, vol 21, n°3, pp. 42-67.
- Salais Robert, 2001, « La sécurité dans une économie flexible : vers un troisième âge de la relation entre travail et protection sociale » dans Sarfati Hadvá, Bonoli Guiliano, *Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale. Voies parallèles ou convergentes ?*, Peter Lang, pp. 561-578.
- Salais Robert, 2004, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », dans Zimmerman Bénédicte (dir), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. L'Europe, le savant et le politique*, Paris, éd. Maison des sciences de l'Homme, pp. 287- 318.
- Samuelson Paul Anthony, 1972, *L'économie : introduction à l'analyse économique*, tomes 1 et 2, Paris, Armand Colin.
- Sauruger Sabine, Radaelli Claudio, 2008, « The Europeanization of Public Policies: an Introduction », *Journal of Comparative Policy analysis* vol 10, n°3, pp. 213-219.
- Sauruger Sabine, 2004, « État de la littérature. Conceptualiser l'intégration européenne : état de l'art théorique », *Revue internationale et stratégique*, n° 54, p. 165-176.
- Sauruger Sabine, 2010, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Sauruger Sabine, Surel Yves, 2006, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée* n°2, pp. 179-211.
- Savage Réginald, 2005, *Economie belge 1953-2000. Croissance et mutations*, Presses universitaires de Louvain.
- Scharpf Fritz, 2000, *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Schatzman Leonard, Strauss Anselm, 1973, *Field research. Strategies for a natural sociology*, Prentice Hall, Englewoods.
- Schmid Günther, 1995, « Le plein emploi est-il encore possible ? Les marchés du travail 'transitoires' en tant que nouvelle stratégie dans les politiques d'emploi », *Travail et emploi* n°65.
- Schmidt Vivien A., Radaelli Claudio, 2004, « Policy Change and Discourse in Europe : Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics*, vol 27 n° 2, PP. 183-210.
- Schmidt Vivien, 2010, « Taking ideas and discourses seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism », *European Political Science Review* n°2, pp. 1-25.
- Schmitter Philippe, 2003, « Neo-Neofunctionalism », in Wiener Antje, Diez Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, pp. 45-74.
- Séché Jean-Claude, 1989, « La nouvelle réglementation des fonds structurels », *Revue du marché commun* n°328, juin, pp. 325-329.
- Sels Luc, Van Hootegeem Gert, 2001, « Seeking the Balance between Flexibility and Security: A Rising Issue in the Low Countries », *Work, Employment & Society*, vol. 15, n°2, pp. 327-352.
- Sen Amartya, 2000, *Un nouveau modèle de développement économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Paris.

Serrano Pascual Amparo, 2003, « *Towards convergence of Activation Policies in Europe ?* », in Folden David et Magnusson Lars, *Five Years' Experience of the Luxembourg Employment Strategy*, Bruxelles, ETUI, pp.141-165.

Smith Andy, 1996, « La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action », *Revue française de science politique*, Vol 46, n°3, PP. 474-495.

Soir Joëlle, 2005, « Réponses wallones aux lignes directrices pour l'emploi », *Over.Werk* N)4, pp. 57-61.

Souto-Lopez Miguel, 2015, « Les impacts domestiques du Cadre européen des certifications en Belgique francophone : controverses autour d'un instrument », *Dynamiques régionales* n°2, IWEPS, Namur (en ligne).

Spidlà Vladimir, 2006, discours à la réunion ministérielle informelle sur la flexicurité, Villach, 20 janvier.

Stiglitz Joseph, 2002, « Emploi, justice sociale et bien-être », *Revue internationale du Travail* vol. 141, n°1-2.

Struyven Ludo, 2010, « Gouvernance multi-niveaux et politiques de l'emploi », communication à la conférence multilevel urban governance, Liège, 1-22 décembre.

Surel Yves, 1997, « Quand la politique change les politiques: la Loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, n°1997/2, pp. 147-172.

Surel Yves, 1998, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs* n°87, pp. 161-178.

Surel Yves, 2000a, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, pp. 235-254.

Surel Yves, 2000b, « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy* 7/4, octobre, pp. 495-512.

## T

Tallberg Jonas, Johansson Karl Magnus, 2008, « Party Politics in the European Council », *Journal of European Public Policy*, vol 15, n°8, pp. 1222-1242.

Tangian Andranik, 2007, « European Flexicurity: concepts, methodology and policies », *Transfer* n°4/07, pp. 551-573.

Tangian Andranik, 2008, « Towards Consistent Principles of Flexicurity », *WSI-Diskussionspapier* n°159, avril.

Tangian Andranik, 2010, « Not god for bad weather : flexicurity challenged by the crisis », *ETUI Policy brief* n° 3/2010.

Thoenig Jean-Claude, 2010, « Politique publique » dans Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de sciences Po, Paris, pp. 420-427.

Thommes Marc, 2007, « Emploi-formation : vers une nouvelle régulation », dans *Politique. Revue de débats* n°51, pp. 20-26.

Tristan Anne, 1987, *Au Front !*, Gallimard, Paris.

Trubeck David, Mosher James, 2001, « New Governance, EU Employment Policy, and the European social Model », *Jean Monet Working Paper* n°6/01

Trubeck David, Trubeck Louise, 2004, « The Open Method of Coordination and the Debate over 'Hard' and 'Soft' Law » in Zeitlin Jonathan, Pochet Philippe, Magnusson Lars, 2004, *The Open Method of Coordination in action: The European employment and Social Inclusion Strategies*, Peter-Lang, Brussels, pp. 83-106.

Tuschzirer Carole, 2007, « Le modèle Danois de flexicurité. L'improbable 'copier-coller' », *Informations sociales* n° 2007/6, pp. 132-141.



## V

- Van Haeperen Béatrice, 2001, « Pénuries de main d'œuvre et autres tensions sur le marché du travail », *Discussion paper du SES* n°0104.
- Van Riel Bart, Van Der Meer Marc, 2002, « The advocacy coalition for European employment policy – the european integration process after EMU », in Hegman Horst, Neumaeker Bernard (Eds), *Die Europäische Union aus politökonomischer Perspektive*, Marburg, Metropolis Verlag, pp. 309-328.
- Vandenbroucke Franck, 1999, « L'État social actif », discours à Den Uyl, 19 décembre.
- Vandenbroucke, Franck, 2001, « La Coordination ouverte et le vieillissement : quelle valeur ajoutée pour l'Europe sociale ? », *Europa – Novas Fronteiras*, N. 9/10, December 2001, 59-66
- Vanderborght Yannick, Vanhercke Bart, Verschraegen Gert, 2011, « L'Europe sociale en Belgique: emploi et inclusion sociale au prisme de l'eupéanisation », *Revue Belge de Sécurité Sociale* - Vol. 53, no.4, pp. 745-774.
- Vanheerswynghe Adinda, 2001, « Les politiques de l'emploi en Belgique », *Dossier du CRISP* n°53, Bruxelles.
- Vanhercke Bart, Verschraegen Gert, Van Gehuchten Pierre-Paul *et al.*, 2009, *L'Europe en Belgique. La Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, Rapport de recherche, Politique scientifique fédérale, mimeo.
- Varone Frédéric, Magdalijns Christophe, 2000, « L'évaluation des politiques publiques en Belgique : théories, pratiques et défis », *Pyramides* n° 1, p. 55-84.
- Verly Jean, 1984, *Formation des salaires et concertation sociale*, Ciacco, Louvain-la-Neuve.
- Verly Jean, 2003, « La décentralisation des relations collectives de travail », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2003/4 Tome XLII, p. 23-34.
- Verschraegen Gert, Vanhercke Bart, Beckers Mieke, 2011, « L'eupéanisation des politiques sociales nationales », dans Vanhercke *et al.*, *La Belgique dans l'Europe, L'Europe ne Belgique. Configuration et appropriation des politiques sociales*, Academia Press, Gent.
- Vielle Pascale, Cassiers Isabelle, Pochet Philippe (dir), 2005, *État social actif: vers un changement de paradigme ?*, PIE- Peter Lang, Bruxelles.
- Visser Jelle, 2000, « From Keynesianism to the Third way : Labour Relations and Social Policy in Postwar Western Europe », *Economic and Industrial Democracy*, vol 21, pp. 421-456.
- Visser Jelle, 2001, « Du Keynésianisme à la troisième voie », in Pouchet Amélie (coord.), *Sociologies du travail : 40 ans après*, Paris, Elsevier, pp.211-232.
- Visser Jelle, 2005, « The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform », in Zeitlin Jonathan, Pochet Philippe, *The Open Method of Co-ordination in action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, SALTA & Peter Lang Ed., Brussels, pp. 173-216.
- Visser Jelle, 2006, « Union membership statistics in 24 countries », *Monthly Labour Review*, vol.129, no.1: 38-49.
- Vlemminck Koen, 2011, « La réforme de l'État providence belge: chronique » *Revue belge de sécurité sociale* n°3, pp. 404-460.

## W

- Walsh Kenneth, 2009, *The development of employment policy in the UE leading up to the European Employment Strategy 1997*, report for the European employment Observatory, october.
- Wathelet Pierre, 1995, « Fonds social européen », *Répertoire de droit communautaire*, Ed Dalloz.
- Watt Andrew, 2004, « Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation? », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 10, n° 2, pp. 117-137

Weible Christopher, Sabatier Paul, Mc Queen Kelly, 2009, « Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework », *The Policy Studies Journal*, vol. 37, n°1, pp. 121-139.

Wessels W, 1997, « An ever closer fusion : a dynamic macropolitical view on integration processes », *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n°2, pp. 267-299.

Wilthagen Ton, 1998, « Flexicurity : A New Paradigm for Labour Market Policy Reform ? », *WZB Discussion Paper* n°98-202, Marz.

Wilthagen Ton, 2002, « The Flexibility-Security Nexus : New approaches to regulating employment and Labour Markets », *Flexicurity research paper* n°2003-02, OSA, Tilburg Univ.

Wilthagen Ton, 2004, « Balancing flexibility and Security in European Labour Markets », Paper presented at the conference on *recent Developments in European industrial relations*, Dutch Socio-economic council, The Hague, 7-8 october.

Wilthagen Ton, 2008, « Flexicurité: des principes aux processus et aux progress », Communication au séminaire *Peer review sur la Flexicurité*, Bruxelles, mimeo.

Winter SØren, 2003, « Implementation Perspectives: Status and Reconsideration », *Handbook of Public Administration*, SAGE Publications.

Woll Cornelia, Jacquot Sophie, 2010, « Using Europe : Strategic action in multi-level Politics », *Comparative European Politics*, 2010, pp. 110-142.

## **Z**

Zeitlin Jonathan, 2005, « The Open Method of Coordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy » dans Zeitlin Jonathan, Pochet Philippe, *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, Brussels, pp. 447-503.

Zeitlin Jonathan, 2007, « A decade of Innovation in EU Governance : The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy », *La Follette School Working Paper* n° 2007-031 (University of Wisconsin).

Zeitlin, Jonathan, 2009, « The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects » In Heidenreich Martin and Zeitlin Jonathan (eds), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the open method of coordination on national reforms*, Routledge, London, pp. 214-245.





## **Acronymes**

<b>AGROFRONT</b>	Union des associations agricoles de Belgique (FWA, BB et ABS)
<b>AGS</b>	Annual Growth Survey – Examen annuel de la croissance
<b>AIP</b>	Accord interprofessionnel
<b>APE</b>	Aides à la promotion de l’emploi
<b>AWIPH</b>	Agence wallonne pour l’insertion des personnes handicapées
<b>BIT</b>	Bureau international du travail
<b>CCE</b>	Conseil central de l’économie
<b>CCT</b>	Convention collective de travail
<b>CDD</b>	Contrat à durée déterminée
<b>CDH</b>	Centre démocrate humaniste
<b>CDI</b>	Contrat à durée indéterminée
<b>CEFA</b>	Centre d’enseignement et de formation en alternance
<b>CES</b>	Confédération européenne des syndicats (ETUC)
<b>CESW</b>	Conseil économique et social de Wallonie (anciennement CESRW)
<b>CIG</b>	Conférence intergouvernementale
<b>CGSLB</b>	Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique
<b>CNT</b>	Conseil national du travail
<b>COREPER</b>	Comité des représentants permanents
<b>CPAS</b>	Centre public d’action sociale
<b>CRISP</b>	Centre de recherche et d’information sociopolitiques
<b>CSC</b>	Confédération des syndicats chrétiens
<b>CVP</b>	Christelijke volkspartij (aujourd’hui : CD&V)
<b>DG EMPL</b>	Direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission
<b>DGE</b>	Direction générale Coordination et affaires européennes (SPF Affaires étrangères)
<b>DGSIE</b>	Direction générale Statistique et information économique (SPF Affaires économiques)
<b>ECFIN</b>	Direction générale des affaires économiques et financières (Commission)
<b>ECOFIN</b>	Conseil (des ministres européens) pour les affaires économiques et

financières

<b>EFT</b>	Entreprise de formation par le travail
<b>EFT</b>	Enquête sur les forces de travail (LFS) - Eurostat
<b>EMCO</b>	Comité de l'emploi – Employment committee
<b>EPL</b>	Employment Protection Legislation
<b>EPS</b>	Enseignement de promotion sociale
<b>EPSCO</b>	Emploi, protection sociale et consommateurs (Conseil)
<b>ETA</b>	Entreprise de travail adapté
<b>ETUC</b>	European Trade Union Confederation (CES)
<b>ETUI</b>	European Trade Union Institute (ISE)
<b>EU SILC</b>	EU Statistics on Income and Living Conditions
<b>EWCM</b>	Entente wallonne des classes moyennes
<b>FEB</b>	Fédération des entreprises de Belgique
<b>FGTB</b>	Fédération générale du travail de Belgique
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FOREM</b>	Service public de la formation professionnelle et de l'emploi en Wallonie
<b>FWB</b>	Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française de Belgique)
<b>IFAPME</b>	Institut wallon de la formation en alternance des indépendants et des PME
<b>ISE</b>	Institut syndical européen (ETUI)
<b>IWEPS</b>	Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique
<b>LFS</b>	Labour Force Survey (EFT) - Eurostat
<b>LMP</b>	Labour Market Policies (base de données EUROSTAT)
<b>MIRE</b>	Mission régionale pour l'emploi
<b>MR</b>	Mouvement réformateur (parti libéral)
<b>NAIRU</b>	Non-accelerating interest rate of unemployment
<b>NEET</b>	Not in Education, in training or in employment
<b>OCDE /OECD</b>	Organisation de développement et de coopération économiques
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>ONEM</b>	Office national de l'emploi
<b>ONPC</b>	Office national du placement des chômeurs (aujourd'hui ONEM)
<b>ONSS</b>	Office national de sécurité sociale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut

<b>PMT</b>	Politiques du marché du travail (base de données EUROSTAT)
<b>PAN / PANE</b>	Plan d'action national pour l'emploi
<b>PFI</b>	Plan formation-insertion
<b>PNR</b>	Programme national de réforme
<b>PS</b>	Parti socialiste
<b>PSBH</b>	Panel Survey on Belgian Households (Panel belge des ménages)
<b>PTP</b>	Programme de transition professionnelle
<b>RCC</b>	Régime de chômage avec complément d'entreprise (prépension)
<b>RTBF</b>	Radio télévision belge francophone
<b>SEE</b>	Stratégie européenne pour l'emploi
<b>SPA</b>	Standard de pouvoir d'achat
<b>SPC</b>	Social Protection Committee
<b>SPE</b>	Service public de l'emploi
<b>SPF</b>	Service public fédéral (anciennement : ministère)
<b>SPW</b>	Service public de Wallonie
<b>TINA</b>	There is no alternative !
<b>UCM</b>	Union des classes moyennes
<b>UEM</b>	Union économique et monétaire
<b>UNISOC</b>	Union des entreprises à profit social
<b>UNIZO</b>	Unie van zelfstandige ondernemers
<b>UWE</b>	Union wallonne des entreprises
<b>VDAB</b>	Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding



# ***Table des tableaux, schémas, graphiques et illustrations***

TABEAU 1.	LES DOMAINES DE L'EUROPEANISATION .....	49
TABEAU 2.	LES COMPOSANTES DES MATRICES COGNITIVES ET NORMATIVES .....	63
TABEAU 3.	TYPLOGIE DES USAGES DES RESSOURCES EUROPEENNES.....	70
TABEAU 4.	LES LOGIQUES D' ACTIONS DES ACTEURS DANS LES POLITIQUES EUROPEENNES.	73
TABEAU 5.	TYPLOGIE DES TRANSFORMATIONS ASSOCIÉES À LA SEE .....	93
TABEAU 6.	CLASSIFICATION DES DOCUMENTS SELON LES QUESTIONS D'ANALYSE .....	102
TABEAU 7.	APERÇU DES GROUPES DE TRAVAIL FRÉQUENTÉS DANS LE CADRE DE LA MISSION ENIAC .....	104
TABEAU 8.	ENTRETIENS RÉALISÉS SELON LE TYPE D'ACTEUR ET LE NIVEAU DE POUVOIR..	110
TABEAU 9.	GROUPES ET ORGANISATIONS DE LA MOUVANCE SOCIALE-DEMOCRATE OU SOCIALISTE ACTIFS EN FAVEUR DE LA CREATION D'UNE STRATEGIE COORDONNEE POUR L'EMPLOI (1993-1997).....	138
TABEAU 10.	ETAPES DE LA CRÉATION DE LA SEE .....	151
TABEAU 11.	COMPARAISON DES PROCEDURES DE COORDINATION BUDGETAIRE, DES POLITIQUES ECONOMIQUES ET DES POLITIQUES DE L'EMPLOI.....	158
TABEAU 12.	LES DIX DIMENSIONS DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET LES INDICATEURS-CLÉ APPROUVÉS PAR LE CONSEIL .....	203
TABEAU 13.	INDICATEUR DE TRANSITION DE REVENU ENTRE T ET T+1 .....	204
TABEAU 14.	LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI 2003-2005 .....	210
TABEAU 15.	OBJECTIFS ASSOCIES AUX LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI 2003-2005	211
TABEAU 16.	LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI 2005-2008 ET 2008-2010 (PRÉSENTATION RÉSUMÉE) .....	215
TABEAU 17.	L'EQUILIBRE ENTRE FLEXIBILITE ET SECURITE DANS LA SEE .....	219
TABEAU 18.	ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX THÈMES MENTIONNÉS DANS LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI.....	230
TABEAU 19.	RÉPARTITION DES COMPÉTENCES LIÉES À L'EMPLOI DANS LA BELGIQUE FÉDÉRALE .....	280
TABEAU 20.	BUDGETS FSE PROGRAMMES COMPÉTITIVITÉ ET CONVERGENCE 2007-2013, WALLONIE ET BRUXELLES (EUROS) .....	293
TABEAU 21.	OPÉRATEURS ÉLIGIBLES SELON LES AXES DE PROGRAMMATION FSE .....	294

TABLEAU 22.	ESTIMATION DU NOMBRE DES BÉNÉFICIAIRES DES ACTIONS COFINANCÉES PAR LE FSE EN 2008, PAR PROGRAMME ET PAR AXE .....	295
TABLEAU 23.	POLITIQUES DE L'EMPLOI MENTIONNÉES DANS LA BASE DE DONNÉES PMT .	308
TABLEAU 24.	PIB PAR HABITANT (SPA) EN % DE LA MOYENNE UE 27.....	315
TABLEAU 25.	ÉVOLUTION DES TAUX D'EMPLOI ET DE CHÔMAGE - BELGIQUE, WALLONIE ET UE 27 .....	316
TABLEAU 26.	RÉPARTITION DE LA POPULATION PAR NIVEAU DE DIPLOME (2012).....	317
TABLEAU 27.	RÉPARTITION DE LA VALEUR AJOUTÉE BRUTE PAR SECTEUR (2012) .....	317
TABLEAU 28.	TRAVAILLEURS DANS LE SECTEUR PUBLIC (%), SELON LE LIEU DE DOMICILE ..	317
TABLEAU 29.	SYSTÈMES DE DÉROGATION CONVENTIONNELLE À LA DURÉE LÉGALE DE TRAVAIL .....	322
TABLEAU 30.	TRAVAIL ATYPIQUE (EN % DE L'EMPLOI TOTAL EN 2013) .....	323
TABLEAU 31.	CHOMAGE TEMPORAIRE – NOMBRES MENSUELS MOYENS (2008).....	323
TABLEAU 32.	CHÔMAGE TEMPORAIRE – NOMBRE DE PERSONNES, JOURNÉES INDEMNISÉES ET COÛT .....	324
TABLEAU 33.	THÈMES DES RECOMMANDATIONS EUROPÉENNES ADRESSÉES À LA BELGIQUE (1999-2013) .....	336
TABLEAU 34.	GROUPES DE TRAVAIL ET COORDINATIONS LIÉES À LA SEE PARTICIPATION DES ACTEURS FÉDÉRAUX ET WALLONS .....	351
TABLEAU 35.	ARÈNES ET FORUMS OÙ SE DISCUTENT LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION .....	374
TABLEAU 36.	IMAGES RÉCURRENTES ASSOCIÉES À LA FORMATION, À L'EMPLOI ET AUX POLITIQUES PUBLIQUES .....	379
TABLEAU 37.	SYNTHÈSE DES PRINCIPALES COMPOSANTES DU RÉFÉRENTIEL WALLON.....	383
TABLEAU 38.	INFLUENCES DE LA CRISE SUR LES REPRESENTATIONS DOMINANTES EN WALLONIE .....	385
TABLEAU 39.	RECOMMANDATIONS 2011 ADRESSEES A LA BELGIQUE. VERSIONS PRELIMINAIRES ET FINALES .....	425
TABLEAU 40.	ÉVOLUTION DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI (SYNTHÈSE).....	430
TABLEAU 41.	MISE EN PERSPECTIVE DES RECOMMANDATIONS EUROPÉENNES ET DES REVENDICATIONS PATRONALES .....	479
TABLEAU 42.	SYNTHÈSE DES USAGES DE LA SEE PAR LES ACTEURS.....	481
TABLEAU 43.	STRATÉGIES D'ACTEURS ASSOCIÉS À LA SEE .....	483
TABLEAU 44.	MONTANTS D'INDEMNISATION BRUTS DU CHOMAGE EN BELGIQUE (2008)	491
TABLEAU 45.	TRANSMISSIONS D'INFORMATIONS ET SANCTIONS DE DEMANDEURS D'EMPLOI EN 2003 .....	499

TABLEAU 46.	MONTANT DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE EN 2013.....	508
TABLEAU 47.	STRUCTURE DU PARCOURS D'INSERTION EN WALLONIE .....	512
TABLEAU 48.	SORTIES ANTICIPÉES DU MARCHÉ DU TRAVAIL (2007) .....	541
TABLEAU 49.	TAUX D'EMPLOI DES 55-64 ANS EN 2007 (%).....	542
TABLEAU 50.	CRITERES D'ACCES A LA PREPENSION ADOPTES EN 2005.....	548
TABLEAU 51.	ÉVOLUTION DES CONDITIONS D'ACCES AUX REGIMES DE PREPENSION.....	552
TABLEAU 52.	EVOLUTION DES REDUCTIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN BELGIQUE.....	559
TABLEAU 53.	NORME SALARIALE PREVUE PAR LES AIP (OU LA LOI) DEPUIS LA LOI DE 1996 SUR LA COMPETITIVITE .....	559
TABLEAU 54.	POURCENTAGE D'ACTIFS QUI SATISFONT AUX CRITERES D'ACCES AUX PREPENSIONS . .....	573
TABLEAU 55.	CHRONOLOGIE DES NEGOCIATIONS ET REFORMES ASSOCIEES A LA SEE .....	586
TABLEAU 56.	OBJETS DES CHANGEMENTS ASSOCIES A LA SEE SELON LA DISTINCTION DE HALL (1993).....	590
TABLEAU 57.	SYNTHESE DE L'INFLUENCE EUROPEENNE ET DU CHANGEMENT DANS 4 DOMAINES POLITIQUES CLE .....	595
TABLEAU 58.	ACCÈS À LA FORMATION SELON LE TYPE DE PARCOURS PROFESSIONNEL ENTRE 1997 ET 2001 (% DES TRAVAILLEURS) .....	677
TABLEAU 59.	PRATIQUES DE FORMATION DES INDIVIDUS FORMÉS SELON LE TYPE DE PARCOURS PROFESSIONNEL ENTRE 1997 ET 2001 (EN % DES INDIVIDUS DE LA TRAJECTOIRE) .....	677
TABLEAU 60.	LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX ET WALLONS DEPUIS 1997.....	678
TABLEAU 61.	LES MINISTRES DE L'EMPLOI FÉDÉRAUX ET WALLONS DEPUIS 1997 .....	678
SCHEMA 1:	LES LOGIQUES DE CHANGEMENT DOMESTIQUE .....	53
SCHÉMA 2:	CHANGEMENT DES POLITIQUES DOMESTIQUES.....	77
SCHEMA 3:	DIRECTION DU FEEDBACK.....	82
SCHÉMA 4:	LE CYCLE DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI 1997 – 2002 .....	164
SCHÉMA 5:	NOUVEAU CALENDRIER DE LA SEE EN 2003 .....	178
SCHÉMA 6:	LE SEMESTRE EUROPÉEN DE COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES...	181
SCHÉMA 7:	RÉGIONS ET COMMUNAUTÉS EN BELGIQUE .....	275
SCHÉMA 8:	ORGANISATION DU FOREM DEPUIS 2011 .....	283



SCHÉMA 9: ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LE <i>DOWNLOADING</i> ET L' <i>UPLOADING</i> EN MATIÈRE D'EMPLOI .....	290
SCHÉMA 10: LES CONTOURS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI .....	299
ENCADRE 1: LE CADRE D'ANALYSE INTERGOUVERNEMENTALISTE LIBERAL .....	33
ENCADRE 2: L'ACF ET LES CHANGEMENTS DE POLITIQUES PUBLIQUES - DEUX EXEMPLES ..	39
ENCADRE 3: UN TERRAIN - LE CABINET MINISTERIEL.....	106
ENCADRE 4: LES PREMIERES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI (1998).....	196
ENCADRE 5: OBJECTIFS QUANTIFIES INSERES DANS LA SEE EN 2003 ET MIS EN EVIDENCE EN 2005 .....	216
ENCADRE 6: LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI 2010-2015 .....	227
ENCADRE 7: LES OBJECTIFS QUANTIFIES LA STRATEGIE EUROPE 2020 EN MATIERE SOCIALE ... .....	228
ENCADRE 8: DEBATS EUROPEENS DANS UN CONTEXTE DE CRISE .....	244
ENCADRE 9: LA BASE DE DONNEES SUR LES POLITIQUES DU MARCHE DU TRAVAIL (EUROSTAT) .....	298
ENCADRE 10: CLASSIFICATION DES INTERVENTIONS PMT PAR TYPE D'ACTION .....	304
ENCADRE 11: LA LOI DE 1996 DE SAUVEGARDE DE LA COMPETITIVITE .....	309
ENCADRE 12: L'INDEXATION AUTOMATIQUE DES SALAIRES EN BELGIQUE.....	311
ENCADRE 13: MATERIAU EMPIRIQUE UTILISE.....	372
ENCADRE 14: LES « RENCONTRES BILATERALES » COMME OBJET D'ANALYSE .....	392
ENCADRE 15: LA FLEXICURITE DANS LES PNR BELGES.....	435
ENCADRE 16: LA REFERENCE A LA SEE DANS LES PROGRAMMES ELECTORAUX 2014.....	441
ENCADRE 17: DOCUMENT ONEM A DESTINATION DES CHOMEURS (EXTRAIT) .....	502
ENCADRE 18: ILLUSTRATION GRAPHIQUE DE LA DEGRESSIVITE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE. ....	509
ENCADRE 19: CAHIER DE TERRAIN (EXTRAIT) – « AVEUX D'IMPUISSANCE » .....	536

## ***Table des annexes***

ANNEXE 1 : ASPECTS METHODOLOGIQUES .....	657
ANNEXE 2 : CHRONOLOGIE DES ETAPES DECISIVES DE L'EMERGENCE DE LA SEE .....	668
ANNEXE 3 : POSITION BELGE AVANT LA CIG .....	669
ANNEXE 4 : TRAITE D'AMSTERDAM (EXTRAIT) .....	671
ANNEXE 5A : TAUX D'EMPLOI 15-64 ANS .....	673
ANNEXE 5B : TAUX D'EMPLOI 20-64 ANS .....	674
ANNEXE 6 : PRINCIPES COMMUNS DE FLEXICURITE .....	675
ANNEXE 7 : PRATIQUES LOCALES DE L'FLEXICURITE ET TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES EN WALLONIE.....	676
ANNEXE 8 : COMPOSITION DES GOUVERNEMENTS ET MINISTRES DE L'EMPLOI DEPUIS 1997 .	678
ANNEXE 9 : LES POLITIQUES DE L'EMPLOI PRESENTEES SOUS L'ANGLE DE LA FLEXICURITE EN 2008 .....	679
ANNEXE 10A : LA FLEXICURITE DANS LES DICOURS DE COMMUNICATION POLITIQUE .....	683
ANNEXE 10B : TRAVAUX DU SPF EMPLOI SUR LA FLEXICURITE .....	686
ANNEXE 11 : NOTES DES SERVICES D'ETUDES SYNDICAUX SUR LA FLEXICURITE .....	690
ANNEXE 12 : LA SEE ET LA COMMUNICATION DES ORGANISATIONS PATRONALES .....	692
ANNEXE 13 : USAGES DE LA SEE PAR LES OPERATEURS MARCHANDS DE L'EMPLOI .....	693
ANNEXE 14 : USAGES DE LA SEE PAR LES ACTEURS ASSOCIATIFS DE L'EMPLOI .....	696
ANNEXE 15 : PRINCIPALES REFORMES MENTIONNEES DANS LES PAN ET PNR EN REPOSE AUX LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI .....	697



## ***Annexe 1 : Aspects méthodologiques***

L'élaboration des réponses aux questions de recherche de cette thèse s'est appuyée sur un ensemble de démarches détaillées dans cette annexe.

### **1. L'analyse documentaire**

L'analyse documentaire ne remplace pas le travail d'observation ou d'enquête mais elle le prépare. Elle est essentielle à la connaissance de l'objet de la recherche, des acteurs impliqués, de l'histoire, des règles. Mais surtout, l'analyse documentaire, associée au relevé de la littérature scientifique, permet d'élaborer des hypothèses, de préparer des questions et par la connaissance du sujet, acquérir une certaine crédibilité aux yeux des acteurs rencontrés dans le cadre de la recherche. Mais, alors que l'analyse documentaire est sensée faire gagner du temps au chercheur, l'ampleur de la documentation existante peut constituer un désavantage (De Saint-Georges, 2005). S'intéresser aux politiques européennes, en particulier, revient à courir un risque d'étouffement tant les autorités communautaires sont productives en la matière.

Paradoxalement, une grande quantité de documents peut aller de pair avec une difficulté d'accès à certains documents ou à l'indisponibilité de documents anciens, et ce, malgré la collaboration d'acteurs mettant à disposition leur documentation personnelle ou celle de leur institution, et malgré la mise en ligne d'une grande quantité d'information (par exemple sur le site de la Commission européenne).

L'enjeu de l'analyse documentaire réside donc dans la sélection soigneuse afin d'en tirer un bénéfice maximum (Quivy, Van Campenhoudt, 1995) mais aussi dans la hiérarchisation et le classement des lectures.

### ***La critique des sources***

Une précaution doit être adoptée à l'égard des documents dont il faut toujours déterminer leur portée et leur degré de confiance, et « *ce qu'ils sont et ce qu'ils disent* » (De Saint-Georges, 1995 : 27). Il ne s'agissait pas de déceler des faux mais d'abord d'isoler les sources originales, et ensuite de distinguer les versions successives d'un même document, et enfin de hiérarchiser les documents par ordre d'importance.

En effet, il est relativement fréquent de trouver des contradictions entre documents qui, par exemple, décrivent la SEE, ou encore des formules inadéquates, même lorsque ces sources proviennent d'instances officielles. Il est dès lors préférable de s'appuyer sur la décision initiale puis sur l'administration chargé de la mettre en œuvre.

Ensuite, une précaution devait être adoptée à l'égard de versions successives de documents. Nous avons ainsi été alimenté, au cours des années de recherche, de documents « *in progress* », produits de négociations complexes et souvent opaques. Dans de nombreux cas, la dernière version présentait des différences par rapport à celles qui

avaient pu circuler informellement auparavant, alors que les différentes versions circulaient en parallèle au sein des administrations.

Ainsi par exemple, le Livre vert sur la modernisation du droit du travail fut modifié en 2007 suite à des contacts entre milieux patronaux et Commission. Au niveau national, plusieurs versions du Plan d'action national pour l'emploi circulent au sein des administrations avant adoption définitive. Parfois, une communication officielle repose sur des étapes intermédiaires d'une décision comme un projet de loi, une intention d'un gouvernement. C'est également le cas des recommandations adressées par l'Union européenne aux États membres dans le cadre de la SEE. La commission rédige une « recommandation de recommandations à l'État membre » que les ministres européens amendent parfois légèrement et qui sont publiées sous la forme des « recommandations à l'État membre ». Le fait que la Commission communique ses recommandations par la presse, ce que le conseil ne fait pas ou peu, ajoute à la confusion. Dans les débats nationaux, ce sont les recommandations de la Commissions qui sont évoquées, alors que seul texte adopté par le Conseil fait foi. Enfin, de multiples initiatives européennes sont souvent fort médiatisées mais leurs portées ou leurs effets concrets sont peu visibles. Ainsi, toute une littérature a fait grand cas des initiatives de la Commission en marge de la nouvelle stratégie Europe 2020, comme l'initiative « *youth on the move* », qui ont été rapidement effacées par d'autres dispositifs.

### ***Richesse et limites de la recherche documentaire***

Si la recherche documentaire est essentielle dans la mesure où elle permet de baliser le terrain et les règles du jeu, d'identifier les acteurs, leurs positions officielles, les documents ne livrent cependant pas toute l'information voulue sur un sujet. En particulier, ils éclairent souvent davantage les résultats que les processus. Parfois, ils simplifient ou relèvent d'une réécriture d'une histoire. Les publications officielles sur la SEE, par exemple, font l'impasse sur les rapports de force et les âpres négociations pour mettre en évidence des éléments présentés comme consensuels, efficaces et relevant du bon sens. En outre, il manque souvent dans les documents des éléments relevant du ressenti, de la motivation des acteurs, de la stratégie ou encore de l'équilibre des forces entre acteurs.

Etape indispensable d'un processus de recherche, l'analyse documentaire précède et complète un travail de terrain : « *à l'évidence, la connaissance scientifique repose en grande partie sur la démarche empirique. En matière de sciences sociales, il faut donc aller voir dans la société comment les choses se passent et les sens qu'elles y prennent pour en comprendre les mécanismes et la portée. Et là, ou bien les données existent, ou bien il faut en susciter* » (De Saint-Georges, 1995 : 9-10).

## **2. L'observation des activités politico-administratives associées à la SEE**

### ***Éléments de méthode***

Comme le concèdent Arborio et Fournier (2003 : 5), « *observer est une pratique sociale avant d'être une méthode scientifique* ». L'observation s'est progressivement imposée dans le champ scientifique à la suite des prestigieux travaux de l'école de Chicago à côté d'autres techniques de recherche (enquêtes, entretiens) comme un moyen de dépasser les

discours des acteurs sur leurs propres pratiques. Ainsi, progressivement et grâce à son utilisation rigoureuse dans des programmes de recherche, l'observation directe a acquis ses lettres de noblesse et a gagné l'intérêt de la communauté scientifique. « *L'observation directe inscrite dans un programme d'analyse sociologique est en fait une technique contraignante de recueil de matériau et une pratique réflexive conduisant à son ordonnancement : ce n'est pas une simple pratique sociale, pouvant être annexée à l'évidence par la science* » (Arborio et Fournier, 2003 : 7).

L'observation est souvent associée à l'expression de « travail de terrain » ou de *field work* (Junker, 1960) utilisée par les anthropologues ou ethnographes ; « *elle signifie une présence systématique et prolongée sur les lieux-même de l'enquête au sein du groupe social étudié. Au cours de ce long séjour, les données sont recueillies par le chercheur ou l'équipe de chercheurs a) auprès des personnes en utilisant une diversité de procédures dites « réactives », comme l'entretien avec questions ou des procédures « non réactives », comme l'observation des lieux, des événements, des actes, ou des propos tenus dans la vie quotidienne par les personnes étudiées ; b) en consultant toute forme de documents écrits (...). Cette démarche s'applique surtout à des petites unités sociales, institutions, lieux publics ou fermés de loisirs ou d'action collective, entreprises* » (Peretz, 2004 : 4).

Les techniques de l'observation participante font l'objet d'une abondante littérature méthodologique. Nous ne retenons ici que deux questions qui ont été au cœur de nos préoccupations. La première porte sur la combinaison entre engagement et distanciation.

L'observateur, surtout dans le cas d'une démarche non déclarée, s'engage dans le milieu qu'il observe. Il y exerce des tâches, y tient un rôle, développe des relations professionnelles et amicales, etc. Sa capacité à découvrir tous les aspects d'une situation observée sera pour partie liée à l'importance de son engagement. Dans le même temps, pour réaliser un travail scientifique, il doit être capable de prendre distance par rapport à la situation, pour en analyser le fonctionnement, et par rapport à sa propre expérience. Il peut même devenir un objet de sa propre observation (Callon, 1986) ; le miroir devient ainsi aussi important que les jumelles.

Le chercheur tient donc un double rôle ; « *la plupart des problèmes qui se posent à un enquêteur en pénétrant dans un milieu pour l'observer est déterminé par le type de relation qu'il va entretenir avec lui en tant qu'individu social et investigateur. Cette dualité de condition de l'observateur a pris le nom d'observation participante* » (Peretz, 2004 : 50). Cette tension entre les deux rôles du participant et de l'observateur est abondamment discutée dans la littérature scientifique : « *la dialectique sans fin entre le rôle de membre (qui participe) et celui d'étranger (qui observe et rend compte) est au cœur du concept même de travail de terrain* » (Hughes, 1996 : 275).

La démarche scientifique repose en effet sur la distanciation. Face à un phénomène, explique Elias, un individu peut théoriquement s'interroger de deux manières. La question engagée sera « qu'est-ce que ceci signifie pour moi ou pour nous ? ». Avec distanciation, on s'interrogera plutôt de la façon suivante : « comment ces phénomènes sont-ils liés les uns aux autres ? ». Mais, « *on ne peut, de manière absolue, qualifier l'attitude d'un être humain de distanciée ou d'engagée (de rationnelle ou d'irrationnelle, d'objective ou de subjective)* » (Elias, 1993 : 9) ; tout comportement se situe toujours sur un continuum entre ces deux notions. Finalement, Elias nous invite à accepter qu'une démarche

scientifique ne se libère jamais totalement de l'engagement du chercheur, et ce, y compris en dehors de l'espace des sciences humaines : *« comme toute activité humaine, l'exploration scientifique de la nature est aussi déterminée par des jugements de valeurs »* (Elias, 1993 : 13).

Comment dès lors assumer cette « dualité de condition » ? Hughes propose une réponse en termes d'équilibre. Une manière de résoudre cette difficulté consiste *« à être participant et observateur à temps partiel, à être participant en privé et observateur en public, ou participant en public et observateur en privé (...) ». Toutes ces démarches ont été expérimentées. Toutes comportent des pièges d'ordre moral, personnel et scientifique. Mais cette oscillation dialectique ne peut jamais être complètement évitée car, pour que l'observation sociale soit valable, il faut être proche de ceux qui vivent leur vie, mais il faut aussi vivre sa vie et en même temps relater ce que l'on a observé. Le problème qui consiste à maintenir un bon équilibre entre ces rôles est au cœur même de la sociologie et, de fait, de toute science morale »* (Hughes, 1996 : 275-276).

Ces questions méthodologiques et morales ont sans cesse bousculé nos expériences d'observation participante. Elles se sont posées avec d'autant plus d'importance que les terrains d'observation étaient ceux de notre propre emploi. Dans ces circonstances, la réalisation des tâches demandées avait parfois la priorité sur les convictions ou sur le souhait de prendre le temps d'observer ou de noter. Ce fut en particulier le cas au sein du cabinet où un engagement important est demandé aux collaborateurs. Le message nous fut d'ailleurs adressé en ces termes : *« On n'est pas simplement des fonctionnaires ou des bons petits soldats. On a besoin de gens qui portent un projet politique pour le ministre et avec lui. On a besoin de gens qui s'investissent pour le projet, pour le parti, pour le ministre, et pour [l'entité politique] évidemment »* (Propos d'un chef de cabinet adjoint, reproduits dans le cahier de terrain). L'engagement au cabinet implique de « suivre la ligne » en toutes circonstances. Un collaborateur de ministre cité par Eraly (2002) évoque à ce propos la *« parole confisquée »*<sup>382</sup>. Un enjeu quotidien pour l'observateur sur de tels terrains est de s'y maintenir.

Pour Arborio et Fournier, tenir un rôle et s'y sentir à l'aise permettent de rendre vivables les tensions évoquées ci-dessus : *« si l'entrée sur le terrain est un processus continu, c'est aussi parce que se maintenir dans la situation suppose une attention permanente. Du côté de l'observation incognito, cela dépend largement de la capacité de l'observateur à tenir le rôle qu'il a choisi, à satisfaire aux exigences de la situation. Mais il lui faut aussi s'y sentir à l'aise, se défaire de la seule préoccupation de bien tenir son rôle, pour pouvoir porter son regard sur d'autres actions que la sienne »* (Arborio et Fournier, 2003 : 35).

La seconde question méthodologique essentielle est celle la prise de notes. Que faut-il noter ? Quand et où prendre note ? La littérature traite longuement de la prise de notes qui s'effectue, simultanément ou consécutivement à l'observation. Elle insiste aussi sur la régularité ; *« le plus souvent, l'observateur rédige ses notes après sa journée de travail à*

---

<sup>382</sup> *« Il faut se conformer au moule. Si tu ne le fais pas, les autres t'enverront te faire foutre. Tu ne seras jamais de leur monde. Il faut respecter les règles du sérail. La parole libre est interdite parce que contraire aux intérêts du parti, je veux dire contraire aux intérêts de ceux qui le dirigent. La parole est confisquée »* Membre d'un cabinet, cité par Eraly (2002 : 59).



*son domicile ou à son bureau* » écrit Peretz (2004 : 82)<sup>383</sup>. La prise de notes au moment de l'action n'est pas toujours aisément praticable ; l'implication du chercheur ne lui permet pas de s'écarter de manière systématique de ses tâches ou du groupe. La mémorisation des événements ou des conversations devient dès lors un élément essentiel de la démarche des chercheurs : *« tantôt debout, tantôt marchant, tantôt au milieu d'un groupe, parfois assis devant un café pour parler, ils enregistrent mentalement et transcrivent leurs observations lorsqu'ils sont seuls et tranquilles »* (Peretz, 2004 : 69)<sup>384</sup>, tout comme Donald Roy (1970) qui, dans son atelier, ne pouvait qu'attendre la fin du jour pour passer de la perceuse à la plume.

Nos contextes d'observation se caractérisent par une facilité de prendre des notes ; l'essentiel des interactions se passe dans un bureau, en salle de réunion, au bureau, par téléphone ou par mail. Lors de ces interactions, les participants ont, pour la plupart d'entre eux, un cahier ouvert sous la main. Par ailleurs, le statut de « nouveau » permet une certaine curiosité et autorise à poser des questions parfois naïves : *« être nouveau venu est souvent une excuse suffisante à bien des maladroites. Cela autorise une certaine curiosité, en tout cas un intérêt manifeste pour comprendre quelques éléments de la situation, ceux qui sont nécessaires pour savoir s'y comporter sans être un poids pour ses pairs »* (Arborio et Fournier, 2003 : 35). Au cabinet, on échange beaucoup ; il ne fut pas difficile d'inviter de temps à autre des collègues ou ceux d'autres cabinets à faire le point sur un ou plusieurs dossiers.

A quelques occasions cependant, l'implication rendait parfois peu aisée la capture directe d'informations. La tension entre les rôles d'acteur et d'observateur atteint son point culminant lors de réunions formelles, de négociations, de rencontres avec des secrétaires généraux, chefs de cabinet ou ministres. Il est alors impossible de se concentrer sur une prise de note quasi exhaustive tout en défendant une idée ou une proposition.

Notre travail s'est aussi appuyé sur d'innombrables heures de discussions dans les couloirs, près d'une photocopieuse, au café des fonctionnaires, à la cantine, dans des trains. Dans tous ces lieux où l'on croise ici un collègue, là un directeur, là encore un membre d'un cabinet « ami » ou « concurrent », un membre de la Commission, un parlementaire, et où l'on peut soit obtenir une information anodine sur un processus ou sur un dossier lié à la stratégie européenne pour l'emploi, soit avoir une conversation plus longue sur les politiques de l'emploi.

Que contiennent les notes du chercheur ? Schatzman et Strauss (1973) suggèrent de consigner trois types d'informations : celles qui relèvent des faits observés, les notes théoriques qui viennent à l'esprit du chercheur et les notes de méthode dans lesquelles l'enquêteur commente les problèmes d'approche, de relation, de saisie des données.

S'agissant de ces dernières, Peretz précise qu'*« il est utile que l'observateur consigne les conditions de son entrée, l'évolution de ses relations, ses difficultés et ses projets. Ces notations l'aideront à réorienter son travail. Elles auront leur place dans le compte-*

---

<sup>383</sup> J'eus le grand confort d'écrire chez moi, ou parfois au bureau, sans devoir me cacher comme de courageux ethnographes. *« La rédaction consécutive est parfois possible sur les lieux mêmes, dans un endroit particulier : il est habituel que l'observateur s'absente aux toilettes pour écrire »* (Peretz, 2004 : 82).

<sup>384</sup> Peretz évoque ici notamment Liebow (1967).

*rendu final. Si l'observateur a besoin de s'épancher sur lui-même après avoir connu des difficultés, des échecs et des conflits, c'est son droit. Cette partie du journal de terrain relève alors du journal quasi intime (...). Suggérons [toutefois] cette orientation : l'important, ce sont les autres, les observés et l'implication de la relation du chercheur à ceux-ci dans la collecte des données » (Peretz, 2004 : 88).*

Arborio et Fournier (2003 : 58) nous invitent par ailleurs « à laisser se mêler différents types de notes » : des notes descriptives, relatives aux événements ou interactions observées, des réflexions personnelles et des notes d'analyse ou de prospective (sur la manière d'observer ou de se comporter dans les jours qui suivent).

Durant notre recherche, la retranscription des observations a été réalisée en deux temps. Deux matériaux sont à distinguer les « notes repères » et le « cahier de terrain ». Les premières notes (« repères ») sont prises « à chaud », au vol, dans un cahier *ad hoc* ou tout autre support. Il s'agissait de notes télégraphiques destinées à alléger l'important effort de mémorisation nécessaire et à préparer la retranscription plus précise du soir.

Les circonstances ne permettent jamais de noter *in extenso* ce que l'on souhaite. Comme le précisent Arborio et Fournier (2003 : 53), « le dilemme entre observer et noter amène tout d'abord dans un premier temps à renoncer à son envie de 'tout' noter et à donner à ses notes une forme 'finie'. C'est du moins le cas des premières notes, celles qui sont prises sur le vif : elles ne servent souvent que de repères, lors de la rédaction du compte rendu détaillé, pour se remémorer quelques événements marginaux, tel comptage, telle phrase entendue ».

Nos notes définitives ont été consignées ensuite dans un cahier de terrain, si souvent évoqué par la littérature ethnographique. Ce cahier rend plus de place aux propos et aux idées énoncées, de même qu'aux éléments de contexte (date, référence d'un dossier, etc.). Notons que le journal de terrain n'est pas à considérer comme un résultat de recherche, il s'agit d'y consigner des informations qui seront exploitées par la suite : « ces documents ne sont pas destinés à être utilisés tels quels dans le compte rendu final mais constituent un matériau de base pour l'analyse. Ils visent donc le recueil le plus précis possible d'un maximum d'observations (...). Le journal de terrain n'est pas pour autant rédigé sous une forme immédiatement exploitable par un tiers. Il reste de l'implicite, ne serait-ce que parce qu'il comprend par exemple un certain nombre de termes indigènes qu'un lecteur extérieur ne pourra pas comprendre » (Arborio et Fournier, 2003 : 55). Ainsi, peu d'extraits du journal de terrain sont reproduits dans la suite de cette thèse<sup>385</sup>, ce qui n'enlève rien à l'utilité de la démarche d'observation.

### ***Richesse des enseignements et pauvreté des usages***

Toute observation est limitée, dans le temps et par la place de l'observateur. Rapidement, le constat que ces expériences d'observation ne prendraient qu'une place marginale dans la rédaction de la thèse a été établi. Elles furent une aide énorme à la compréhension mais limitées dans le travail de restitution. Une troisième étape s'impose dès lors, celle de la rencontre et des entretiens plus approfondis avec les acteurs. Elle fut également facilitée par les contacts et le réseau constitué durant les deux expériences ici évoquées.

---

<sup>385</sup> On ajoutera à la réserve d'ordre théorique une réserve d'ordre éthique à la publication de ces extraits.

### 3. Entretiens de recherche

Si la pratique de l'entretien constitue une pratique souvent évidente dans les recherches en sciences sociales, elle y reste souvent un impensé méthodologique (Bongrand et Laborier, 2005). Une abondante littérature traite cependant des aspects pratiques et éthiques de l'entretien.

D'intéressantes controverses ont traversé les sciences sociales sur la directivité des entretiens. L'illusion de la non-directivité a été abondamment dénoncée<sup>386</sup> : « *contre l'illusion consistant à chercher la neutralité dans l'annulation de l'observateur, il faut admettre que, paradoxalement, il n'est de 'spontané' que construit, mais par une construction réaliste* » (Bourdieu, 1993 : 916). C'est dès lors la pratique de l'entretien semi-directif ou compréhensif qui s'est imposée comme instrument de recherche.

#### **Conduite de l'entretien**

La méthode de l'entretien non directif trouve principalement ses fondements dans les travaux du psychothérapeute Carl Rogers (1980). L'objectif de sa démarche est d'ordre thérapeutique où la tâche du thérapeute est « *d'aider le client à accéder à une meilleure connaissance et à une meilleure acceptation de lui-même, en fonctionnant en quelque sorte comme un miroir qui lui renvoie sans cesse sa propre image et lui permet par-là de l'approfondir et de l'assumer* » (Quivy et Van Campenhoudt, 1995 : 67).

La méthode a suscité l'intérêt de nombre de chercheurs en sciences sociales. Toutefois, tant l'objectif que les conditions d'un entretien de recherche différeront d'un entretien thérapeutique. A l'inverse du thérapeute, le chercheur fixera le thème et le but de l'entretien. De la sorte, l'entretien n'est jamais strictement non directif. Comme l'indique Bourdieu (1993 : 915) : « *c'est l'enquêteur qui engage le jeu et institue la règle du jeu ; c'est lui qui, le plus souvent, assigne à l'entretien, de manière unilatérale et sans négociation préalable, des objets et des usages parfois mal déterminés, au moins pour l'enquêté* » (Bourdieu, 1993 : 915). Cependant, le chercheur peut s'inspirer de la méthode de Rogers et, selon les termes de Quivy et Van Campenhoudt (1995 : 68), « *adopter une attitude aussi peu directive et aussi 'facilitante' que possible* ».

Quivy et Van Campenhoudt (1995) décrivent ainsi les traits principaux de cette attitude que nous avons essayé de faire nôtres dans notre travail de recherche :

1. L'interviewer doit s'efforcer de poser le moins de questions possibles. Trop de question induit chez l'interviewé le sentiment qu'il doit répondre brièvement à une liste de questions précises et il s'abstiendra de se répandre sur le fond de sa pensée ; « *un bref*

---

<sup>386</sup> « *Ces signes de feed back que E.A. Schegloff appelle response tokens, les 'oui', 'ah bon', 'bien sûr', 'oh !' et aussi les hochements de tête approbateurs, les regards, les sourires et toutes les information receipts, signes corporels ou verbaux d'attention, d'intérêt, d'approbation, d'encouragement, de reconnaissance, sont la condition de la bonne continuation de l'échange (au point qu'un moment d'inattention, de distraction du regard suffit souvent à susciter une sorte de gêne chez l'enquêté et à lui faire perdre le fil de son discours) ; placés au bon moment, ils attestent la participation intellectuelle et affective de l'enquêteur* » (Bourdieu, 1993 : 907).

*exposé introductif sur les objectifs de l'entretien et sur ce qui en est attendu suffit généralement pour lui donner le ton général de la conversation libre et ouverte » (p.69) ;*

2. Un minimum d'interventions reste toutefois nécessaire pour recentrer l'entretien sur ses objectifs mais *« l'interviewer doit s'efforcer de formuler ses interventions d'une manière aussi ouverte que possible (...) ; il importe que l'interviewé puisse exprimer sa propre 'réalité', dans son propre langage, avec ses propres catégories conceptuelles et ses propres cadres de référence. Par des interventions trop précises et autoritaires, l'interviewer impose ses catégories mentales » (p. 69).* De même, l'interviewer ne doit pas craindre les silences et s'empresse de les combler. Ceux-ci permettent de rassembler ses souvenirs ou ses idées et, surtout, se rendre compte qu'il bénéficie de toute latitude pour s'exprimer ;

3. Le chercheur doit s'abstenir de s'impliquer dans l'entretien, notamment en s'engageant dans des débats d'idée ou en prenant position à l'égard des propositions du répondant ; *« même l'acquiescement doit être évité car, si l'interlocuteur s'y habitue et y prend goût, il interprétera par la suite toute attitude de réserve comme un signe de désapprobation » (p. 70).*

4. Il s'agit de veiller à ce que l'entretien se déroule dans un cadre adéquat, ni en présence de nombreuses personnes, ni dans un cadre bruyant et inconfortable. L'interlocuteur doit être averti de la durée probable de la conversation.

5. Il est indispensable d'enregistrer les entretiens. L'autorisation *« est généralement accordée sans réticence lorsque les objectifs de l'entretien sont clairement identifiés et lorsque l'interviewer s'engage primo à respecter leur anonymat, secundo, à conserver lui-même les bandes magnétique et tertio, à effacer les enregistrements dès qu'ils auront été analysés » (p. 71).* L'enregistrement permet d'éviter les prises de notes qui *« distraient aussi bien l'interviewer que l'interviewé qui ne peut s'empêcher de considérer l'intensité de la prise de notes comme un indicateur de l'intérêt que son interlocuteur porte à la conversation » (p. 71) ;* il est toutefois recommandé de noter de temps à autres quelques mots qui permettent de structurer l'entretien : points à éclaircir, thèmes restant à aborder, questions sur lesquelles revenir, etc.

### ***La préparation des entretiens***

Si l'entretien implique une attitude d'écoute et un minimum d'interventions, il ne s'improvise pas. Une connaissance de l'acteur, de son activité et, le cas échéant, de ses prises de position récentes permet un entretien de qualité permet d'éviter à l'interviewé d'être obligé de tenir des propos trop généraux ; elle permet de rencontrer l'objectif d'égalité entre les participants à l'entretien défini par Hugues (1996 : 288) comme *« une relation entre deux personnes où les parties se comportent comme si elles avaient un statut égal pendant sa durée (...) et comme si leur rencontre n'avait de sens que par référence à un grand nombre de rencontres du même type ».*

Pour Bourdieu, cette information préalable *« est ce qui permet d'improviser continûment les questions pertinentes, véritables hypothèses qui s'appuie sur une représentation intuitive et provisoire de la formule génératrice propre à l'enquête pour la provoquer à se dévoiler plus complètement (...) [elle] resterait incapable de conduire à une véritable compréhension , si elle n'allait pas de pair avec une attention à autrui et une ouverture oblique qui se rencontrent rarement dans l'existence ordinaire » (Bourdieu, 1993 : 911).*

### ***Un guide d'entretien très discret***

La préparation des entretiens se traduit dans une vision claire de ce que l'on attend de l'entretien. Le guide d'entretien rassemble ainsi les sujets sur lesquels l'on souhaite que s'exprime l'interlocuteur. Il s'agit d'un instrument à utiliser avec une grande souplesse ; il n'est « rien d'autre, en définitive, qu'un plan qui est là pour vous aider à rappeler ce que vous cherchez à savoir et à repérer les informations utiles parmi les réponses que vous donne l'interviewé, même quand ces informations surgissent à un moment inattendu » (Jones, 2000 : 141). Kaufman suggère de ne pas laisser apparaître ce guide, d'apprendre les questions par cœur, afin de laisser se dérouler de la façon la plus naturelle possible l'entretien : « la grille de questions est un guide très souple dans le cadre de l'entretien compréhensif : une fois les questions rédigées, il est très rare que l'enquêteur ait à les lire et à les poser les unes après les autres. C'est un simple guide pour faire parler l'informateur autour du sujet, l'idéal étant de déclencher une dynamique de conversation plus riche que la simple réponse aux questions, tout en restant dans le thème. En d'autres termes : d'oublier la grille. Mais pour y parvenir, il faut qu'elle ait été au préalable totalement assimilée, rédigée avec attention, apprise par cœur ou presque » (Kaufmann, 1996 : 44).

Le guide d'entretien est plus un ensemble de points de repères qu'un itinéraire tracé ; « la meilleure question n'est pas donnée par la grille : elle est à trouver à partir de ce qui vient d'être dit par l'informateur (...). Il a lancé une idée intéressante sans la développer ? Tout en évitant de l'interrompre de suite, il faut le réinterroger sur cette idée. Il a émis un avis incohérent sur ce qu'il avait dit avant ? La contradiction mérite d'être éclaircie » (Kaufmann, 1996 : 48-49).

Dans le cas particulier de notre recherche, la grille d'entretien a été adaptée en fonction du type d'acteur rencontré. Chaque acteur rencontré est concerné ou impliqué dans la SEE à des degrés divers. Un entretien avec un fonctionnaire européen ne s'est pas déroulé sur la base de la même trame qu'une rencontre avec un syndicaliste ou un directeur de centre de formation. Une insistance plus importante sur certains des thèmes de la grille d'entretien a été portée selon les caractéristiques et domaines d'activité des acteurs rencontrés.

En termes de structure, notre grille d'entretien correspondait mutatis mutandis à la grille de classification documentaire présentée en première section de ce chapitre. Elle comportait une dizaine d'objets portant sur la SEE, son contenu et son développement, ses usages dans les contextes Belges et wallons, et les résistances et transformations que l'on peut associer à la SEE (cf. *supra*).

### ***Retranscription des entretiens***

Comment entamer la transcription d'un entretien ? Quelles sont les conditions d'une « bonne » transcription ? En toute circonstance, comme le notent Beaud et Weber (2003 : 244-245), « la transcription fait subir une double transformation à l'entretien : d'abord, l'interaction en face à face se réduit aux paroles enregistrées (la cassette), ensuite, ces paroles (celles de l'enquêteur et de l'enquêté) sont traduites en texte écrit. Cette dernière opération, essentielle, ne peut pas être neutre ». Mais surtout, précisent-ils, les normes du



langage oral sont différentes de celles de l'écrit. Les retranscriptions littérales – qui ont aussi le désavantage d'être fastidieuses- ne facilitent pas la lecture ; dans certains cas, elles peuvent même s'avérer illisibles, tant la parole de l'interviewé peut-être discontinue, faite d'hésitations, de phrases interrompues, de confusions ; etc.

Comme nous avons acté l'illusion de la non-directivité de l'entretien, nous devons admettre l'illusion de la fidélité de la transcription : « *en transcrivant, vous allez nécessairement modifier le statut de votre 'source', altérer le sens de l'interview, figer des paroles et les 'dégrader' ou les ennoblir en texte. Quelle que soit la qualité de votre transcription, vous allez faire perdre à l'entretien une partie de ce qui fait la richesse de l'interaction de face à face et des paroles qui s'y prononcent, notamment tout le subtil dégradé des émotions qui passent à travers la voix* » (Beaud, Weber, 2003 :245).

Comment, dès lors, « rendre » au mieux la parole de l'entretien, sa richesse et ses nuances, et faire apparaître sa « tonalité » ? Il s'agit essentiellement de prendre le temps de l'écoute. La richesse de l'entretien apparaît souvent au fil des écoutes successives. Aussi, de nombreux auteurs soulignent-ils l'importance de cette tâche de transcription, même si elle paraît parfois longue ou ennuyeuse. Pour Marchand (2006 :6), « *retranscrire n'est pas une tâche subalterne* ». Pour Beaud et Weber, la transcription engage déjà des choix d'analyse et d'interprétation. La transcription engage la subjectivité du chercheur. Elle a pour grande difficulté de rendre le sens de la parole avant de rendre compte des mots utilisés<sup>387</sup>.

Nous avons retranscrit intégralement la majorité des entretiens réalisés (39 sur 67 ; cf. *infra*). Les autres ont fait l'objet de retranscriptions partielles. L'investissement en temps fut énorme mais il permit de constituer un corpus important (plus de 300 pages) dont les résultats de l'exploitation étaient les chapitres suivants.

Les entretiens ont été retranscrits dans un esprit de fidélité, le plus rapidement possible après la rencontre. Dans les interviews comme dans les conversations consignées dans le cahier de terrain, nous avons noté à quelques reprises une confusion, dans le chef des acteurs, entre « taux d'activité » et « taux d'emploi ». Lorsqu'il apparaissait clairement que le témoin faisait référence à l'un en utilisant l'autre (c'est clairement le cas lorsqu'il évoque les objectifs de Lisbonne), nous avons utilisé le terme adéquat dans la transcription (en évoquant l'erreur entre parenthèses, dans la mesure où elle est fréquente et significative).

---

<sup>387</sup> A cet égard, Guéranger (2006) a réalisé un travail original de comparaison de deux versions d'un entretien publié par Pierre Bourdieu dans *La misère du monde*. Il disposait pour ce faire de la première transcription littérale de l'entretien, complétée de didascalies. La comparaison des textes montre que « *les reformulations effectuées par l'auteur ne concernent pas uniquement la syntaxe et la grammaire, mais modifient explicitement les propos retranscrits* ». Ainsi, par exemple, « *C'est à cause de ça qu'ils ont détruit plein de mecs.....L'alcool puis la drogue.....* » devient « *C'est ça qui a détruit plein de mecs, l'alcool puis la drogue* » (Idem). Comme le fait remarquer Guéranger (2006 :4), le changement induit un lien explicatif nouveau. Seul le chercheur ayant réalisé l'interview peut traduire (réécrire) les propos tenus et rendre au lecteur le sens qu'a voulu donner le locuteur. Il s'agit d'avantage donc de rendre explicite le lien explicatif énoncé, à sa manière, par la personne interrogée plutôt que d'en ajouter un. On le voit, la fidélité au sens l'emporte sur celle aux mots.

Terminons par une dernière observation. Le grand nombre d'entretiens réalisés a été possible grâce à une connaissance et une implication sur le terrain. L'entretien demande cependant une certaine distance par rapport à l'enquêté. La consigne est clairement formulée par Beaud et Weber (2003) qui rappellent que celle-ci donne un caractère relativement inédit et est éminemment productive dans la relation d'entretien : *« vous êtes extérieur à la vie sociale de l'enquêté. Vous n'êtes pas mêlé à ses affaires de famille, de travail, de voisinage, de politique, vous êtes donc placé dans une situation objective favorable pour recevoir ses 'confidences' »* (Beaud, Weber, 2003 : 180).

Nous n'avons donc pas cherché à réaliser des entretiens avec des collègues trop proches, car comme l'expliquent ces auteurs, lorsqu'une enquête implique une présence prolongée sur les lieux et le développement de relations particulières avec des individus devenant des « alliés », l'entretien avec ceux-ci ne peut plus bénéficier de cette nécessaire distance : *« comment gérer votre relation avec vos allié ou informateurs ? En général, la relation s'est constituée mais n'a pas donné lieu à des entretiens formels, officiels ; il vous a donné des noms, des conseils (...). Le plus souvent, il est inutile de passer avec lui au stade de l'entretien car cela risquerait de « casser » votre relation de travail (...). L'entretien suscite de la gêne des deux côtés (...) vous êtes devenu trop proche et la relation d'entretien, en général, suppose une distance. La solution : inutile de faire un entretien là où la tenue de votre journal de terrain suffit pour objectiver la relation sociologue-ethnologue/informateur »* (Beaud, Weber, 2003 : 182).



## ***Annexe 2 : Chronologie des étapes décisives de l'émergence de la SEE***

<b>1992</b>		
Mai	SAMAK	Mise en place d'un groupe de travail sur l'emploi en Europe
<b>1993</b>		
Juin	Sommet de Copenhague	Mandat pour un Livre blanc
Décembre	Groupe de travail PES	Adoption du Larsson report
Décembre	Sommet de Bruxelles	Adoption du Livre blanc
<b>1994</b>		
Juin	Elections européennes	
décembre	Conseil d'Essen	
<b>1995</b>		
septembre	Groupe de réflexion CIG	G. Lund lance l'idée du titre Emploi
décembre	Rapport du groupe de réflexion	
<b>1996</b>		
29 Mars	Turin	Ouverture de la CIG
décembre	Conseil Dublin	Draft taité, version quasi définitive du titre Emploi
<b>1997</b>		
1 mai	Royaume-Uni	T Blair devient 1 <sup>er</sup> ministre
juin	Sommet Amsterdam	Adoption Traité d'Amsterdam
Juillet	Sommet informel affaires sociales	La Commission (Flynn) présente les piliers au Conseil, qui accepte
Août-septembre	commission	Finalise le projet de lignes directrices
Octobre novembre	Échanges politiques autour des piliers et LD	Juncker (président) fait monter l'employabilité en 1 <sup>ère</sup> position
novembre	Sommet européen sur l'emploi à Luxembourg	Adoption des lignes directrices pour l'emploi

### **Annexe 3 : Position belge avant la CIG**

Lors de la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996, où prend corps l'idée d'une stratégie européenne pour l'emploi, le gouvernement belge prône une stratégie pour l'emploi animée par des institutions européennes fortes et basée sur des obligations de résultats. Il consigne sa position à l'égard de la future CIG dans une note approuvée le 28 juillet 1995. Cette note est l'objet d'une concertation avec les communautés et les régions au sein de la conférence interministérielle de la politique étrangère au mois de septembre. Après adoption définitive par le gouvernement fédéral le 13 octobre, la note est présentée devant la Chambre et le Sénat .

La Belgique y rappelle son attachement au développement de l'Union sur une base fédérale, c'est-à-dire à travers l'optique communautaire (et des décisions prises à la majorité) et non intergouvernementale. Elle se déclare favorable au renforcement des institutions européennes, en particulier du rôle de la Commission ainsi que du contrôle du Parlement européen.

Sur le plan des principes, alors qu'il n'est pas question de « stratégie coordonnée pour l'emploi » dans le document, il est souligné que la croissance économique doit aller de pair avec le progrès social : « concrètement, le gouvernement belge considère que l'introduction de l'Union économique et monétaire doit s'accompagner d'une protection sociale renforcée, de normes qui garantissent une protection élevée de l'environnement et d'une harmonisation fiscale réelle » (Parlement européen, 1996).

Le gouvernement belge réaffirme aussi son soutien aux propositions du Livre blanc de 1993 qui concernent les grands travaux européens, pourtant rejetées par les gouvernements européens : la Belgique propose en effet « *d'adopter des mesures visant au développement des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunication, à la promotion du partage du travail et au soutien de la politique sociale. En outre, le gouvernement belge souhaite qu'une attention particulière soit portée aux petites et moyennes entreprises et que l'Union européenne reconnaisse dans le Traité lui-même les modalités d'action du service public* » (Idem).

La Belgique considère enfin qu'après l'entrée en vigueur de la dernière phase de l'Union économique et monétaire, le besoin de maintenir une convergence macro-économique entre les pays qui y participent s'imposera. Mais, dans le même temps, elle prône un seuil minimum en matière sociale, fiscale et environnementale, qui passe notamment par l'insertion du protocole social dans le Traité sur l'Union et l'insertion de critère de convergence sociale.

MEMORANDUM DES GOUVERNEMENTS BELGE, LUXEMBOURGEOIS ET NEERLANDAIS  
DU 7 MARS 1996 DANS LA PERSPECTIVE DE LA CIG

Une fois la position belge adoptée, un document commun réalisé avec les deux « petits pays » voisins est négocié afin de défendre une position commune au niveau européen. Ce mémorandum Benelux est déposé en mars 1996.

En matière d'emploi, le mémorandum propose d'explicitier dans le Traité le rôle complémentaire joué par l'Union européenne en matière de promotion de l'emploi en introduisant de nouvelles dispositions. Il demande la création d'un comité pour l'emploi chargé de suivre les questions qui s'y rapportent et de formuler des propositions. Il émet la proposition d'assurer la coordination des politiques des États membres en matière d'emploi à travers des recommandations annuelles de la Commission qui devront être approuvées par le Conseil. Certains thèmes sont mentionnés explicitement. Il s'agit du fonctionnement du marché du travail, du coût du travail, des obstacles qui freinent les effets de la croissance sur l'emploi, de la formation et de la facilitation de l'accès des personnes défavorisées au marché du travail.

Pour le Benelux, les priorités socio-économiques de l'Europe doivent associer l'accomplissement de l'Union économique et monétaire et des perspectives sociale-démocrates ou keynésiennes qui se traduisent par des grands travaux européens et le partage du travail.

Un mémorandum commun aux pays du Benelux constitue un moyen de renforcer le poids des trois pays lors des négociations européennes tout en s'appuyant sur la symbolique image pro-européenne de trois pays fondateurs.

S'agissant des questions liées à l'emploi, le mémorandum du Benelux présente quelques divergences et compléments par rapport à la position originelle de la Belgique. Il est d'abord plus précis en matière institutionnelle (Comité de l'emploi, recommandations) et en matière de contenu des politiques de l'emploi qui devraient être coordonnées au niveau européen.

En revanche, il affirme en la matière la primauté des États, et donc une perspective intergouvernementale qui n'était pas présente dans la position belge. Sur le fond enfin, les deux documents ont en commun la revendication de l'insertion du Protocole social dans le Traité. Mais en revanche, les grands travaux et le partage du travail n'apparaissent plus dans le mémorandum. En quelques sortes, par le mémorandum, la Belgique entendait donner plus de poids politique à une position moins ambitieuse.

## ***Annexe 4 : Traité d'Amsterdam (extrait)***

### **EMPLOI**

#### *Article 109 N*

Les États membres et la Communauté s'attachent, conformément au présent titre, à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article B du traité sur l'Union européenne et à l'article 2 du présent traité.

#### *Article 109 O*

1. Les États membres, par le biais de leurs politiques de l'emploi, contribuent à la réalisation des objectifs visés à l'article 109 N d'une manière compatible avec les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté, adoptées en application de l'article 103, paragraphe 2.

2. Les États membres, compte tenu des pratiques nationales liées aux responsabilités des partenaires sociaux, considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action à cet égard au sein du Conseil, conformément à l'article 109 Q.

#### *Article 109 P*

1. La Communauté contribue à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les États membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action. Ce faisant, elle respecte pleinement les compétences des États membres en la matière.

2. L'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté.



#### *Article 109 Q*

1. Le Conseil européen examine, chaque année, la situation de l'emploi dans la Communauté et adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission.

2. Sur la base des conclusions du Conseil européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi visé à l'article 109 S, élabore chaque année des lignes directrices, dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi. Ces lignes directrices sont compatibles avec les grandes orientations adoptées en application de l'article 103, paragraphe 2.

3. Chaque État membre transmet au Conseil et à la Commission un rapport annuel sur les principales mesures qu'il a prises pour mettre en œuvre sa politique de l'emploi, à la lumière des lignes directrices pour l'emploi visées au paragraphe 2.

4. Sur la base des rapports visés au paragraphe 3 et après avoir obtenu l'avis du Comité de l'emploi, le Conseil procède annuellement, à la lumière des lignes directrices pour l'emploi, à un examen de la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut, s'il le juge approprié à la suite de son examen, adresser des recommandations aux États membres.

5. Sur la base des résultats de cet examen, le Conseil et la Commission adressent un rapport annuel conjoint au Conseil européen concernant la situation de l'emploi dans la Communauté et la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi.

#### *Article 109 R*

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, peut adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes.

Ces mesures ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

#### *Article 109 S*

Le Conseil, après consultation du Parlement européen, institue un Comité de l'emploi à caractère consultatif afin de promouvoir la coordination, entre les États membres, des politiques en matière d'emploi et de marché du travail. Le comité a pour mission :

- de suivre l'évolution de la situation de l'emploi et des politiques de l'emploi dans les États membres et dans la Communauté;
- sans préjudice de l'article 151, de formuler des avis, soit à la demande du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative, et de contribuer à la préparation des délibérations du Conseil visées à l'article 109 Q.

Dans l'accomplissement de son mandat, le comité consulte les partenaires sociaux.

Chaque État membre et la Commission nomment deux membres du comité.»

## Annexe 5a : Taux d'emploi 15-64 ans

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Union européenne (28 pays)	:	:	:	:	:	62,3	62,6	62,7	63,4	64,3	65,2	65,7	64,4	64,1	64,2	64,1	64,1
Union européenne (27 pays)	:	:	:	62,1	62,5	62,4	62,7	62,8	63,4	64,4	65,3	65,8	64,5	64,2	64,3	64,2	64,2
Union européenne (15 pays)	60,4	61,2	62,2	63,2	63,9	64,2	64,5	64,6	65,3	66,0	66,8	67,1	65,7	65,3	65,4	65,1	65,0
Belgique	57,0	57,3	58,9	60,9	59,7	59,7	59,3	60,5	61,1	61,0	62,0	62,4	61,6	62,0	61,9	61,8	61,8
Bulgarie	:	:	:	51,5	50,7	51,1	53,1	55,1	55,8	58,6	61,7	64,0	62,6	59,7	58,4	58,8	59,5
République tchèque	68,6	67,5	65,6	64,9	65,0	65,5	64,9	64,1	64,8	65,3	66,1	66,6	65,4	65,0	65,7	66,5	67,7
Danemark	75,4	75,3	76,5	76,4	75,9	76,4	75,1	76,0	75,9	77,4	77,0	77,9	75,3	73,3	73,1	72,6	72,5
Allemagne	63,6	63,7	64,8	65,3	65,7	65,4	64,9	64,3	65,5	67,2	69,0	70,1	70,3	71,1	72,7	73,0	73,5
Estonie	65,3	65,2	61,8	60,9	60,6	61,4	62,4	63,2	64,8	68,4	69,8	70,1	63,8	61,2	65,3	67,1	68,5
Irlande	56,4	59,7	62,5	64,5	65,2	65,1	65,1	65,5	67,6	68,7	69,2	67,4	61,9	59,6	58,9	58,8	60,5
Grèce	54,8	56,1	56,0	56,6	56,5	57,6	58,7	59,3	59,6	60,6	60,9	61,4	60,8	59,1	55,1	50,8	48,8
Espagne	49,2	51,0	53,7	56,1	57,7	59,0	60,1	61,1	63,6	65,0	65,8	64,5	60,0	58,8	58,0	55,8	54,8
France	59,5	60,0	60,4	61,7	62,7	62,9	63,9	63,3	63,7	63,6	64,3	64,8	64,0	63,9	63,9	63,9	64,1
Croatie	:	:	:	:	:	52,9	53,4	54,9	55,0	55,6	59,0	60,0	59,4	57,4	55,2	53,5	52,5
Italie	51,3	51,8	52,5	53,4	54,5	55,4	56,1	57,8	57,6	58,3	58,6	58,6	57,4	56,8	56,8	56,6	55,5
Chypre	:	:	63,7	65,4	67,9	68,5	69,2	69,4	68,5	69,6	71,0	70,9	69,0	68,9	67,6	64,6	61,7
Lettonie	:	59,8	58,8	57,4	58,1	59,6	60,3	60,5	62,1	65,9	68,1	68,2	60,3	58,5	60,8	63,0	65,0
Lituanie	:	62,1	62,6	59,6	58,1	60,6	62,8	61,8	62,9	63,6	65,0	64,4	59,9	57,6	60,2	62,0	63,7
Luxembourg	59,9	60,2	61,6	62,7	63,0	63,6	62,2	62,5	63,6	63,6	64,2	63,4	65,2	65,2	64,6	65,8	65,7
Hongrie	52,0	53,2	55,4	55,9	56,1	56,2	57,0	56,6	56,9	57,4	57,0	56,4	55,0	54,9	55,4	56,7	58,1
Malte	:	:	:	54,5	54,7	55,0	54,6	53,4	53,6	53,9	55,0	55,5	55,3	56,2	57,9	59,1	60,8
Pays-Bas	67,5	69,4	70,9	72,9	74,1	74,5	73,8	73,1	73,2	74,3	76,0	77,2	77,0	74,7	74,9	75,1	74,3
Autriche	67,2	67,4	68,2	67,9	67,8	68,1	68,2	65,3	67,4	68,6	69,9	70,8	70,3	70,8	71,1	71,4	71,4
Pologne	58,8	59,2	57,5	55,1	53,7	51,7	51,4	51,4	52,8	54,5	57,0	59,2	59,3	58,9	59,3	59,7	60,0
Portugal	63,4	67,1	67,4	68,2	68,9	69,1	68,1	67,8	67,3	67,6	67,6	68,0	66,1	65,3	63,8	61,4	60,6
Roumanie	67,2	65,9	65,0	64,2	63,3	58,6	58,7	58,7	57,6	58,8	58,8	59,0	58,6	60,2	59,3	60,2	60,1
Slovénie	62,8	63,5	62,5	62,7	63,6	64,3	62,5	65,6	66,0	66,6	67,8	68,6	67,5	66,2	64,4	64,1	63,3
Slovaquie	:	60,6	58,0	56,3	56,7	56,5	57,9	56,7	57,7	59,4	60,7	62,3	60,2	58,8	59,3	59,7	59,9
Finlande	61,9	63,4	67,4	68,1	69,1	69,1	68,7	68,3	68,4	69,3	70,3	71,1	68,7	68,1	69,0	69,4	68,9
Suède	68,3	68,6	70,6	71,1	74,4	74,0	73,6	72,4	72,5	73,1	74,2	74,3	72,2	72,1	73,6	73,8	74,4
Royaume-Uni	69,7	70,2	70,4	71,0	71,3	71,2	71,4	71,5	71,7	71,6	71,5	71,5	69,9	69,4	69,3	69,9	70,5

Source : Eurostat.

## ***Annexe 5b : Taux d'emploi 20-64 ans***

	2009	2010	2011	2012	2013
Union européenne (28 pays)	68,9	68,6	68,6	68,4	68,4
Belgique	67,1	67,6	67,3	67,2	67,2
Bulgarie	68,8	65,4	62,9	63,0	63,5
République tchèque	70,9	70,4	70,9	71,5	72,5
Danemark	77,5	75,8	75,7	75,4	75,6
Allemagne	74,2	74,9	76,5	76,9	77,3
Estonie	70,0	66,8	70,6	72,2	73,3
Irlande	66,9	64,6	63,8	63,7	65,5
Grèce	65,6	63,8	59,6	55,0	52,9
Espagne	64,0	62,8	62,0	59,6	58,6
France	69,5	69,3	69,3	69,4	69,6
Croatie	64,2	62,1	59,8	58,1	57,2
Italie	61,6	61,0	61,0	60,9	59,7
Chypre	75,3	75,0	73,4	70,2	67,2
Lettonie	66,6	64,3	66,3	68,1	69,7
Lituanie	67,0	64,3	66,9	68,5	69,9
Luxembourg	70,4	70,7	70,1	71,4	71,1
Hongrie	60,1	59,9	60,4	61,6	63,0
Malte	59,0	60,1	61,6	63,1	64,8
Pays-Bas	78,8	76,8	77,0	77,2	76,5
Autriche	73,4	73,9	74,2	74,4	74,6
Pologne	64,9	64,3	64,5	64,7	64,9
Portugal	71,1	70,3	68,8	66,3	65,4
Roumanie	63,5	64,8	63,8	64,8	64,7
Slovénie	71,9	70,3	68,4	68,3	67,2
Slovaquie	66,4	64,6	65,0	65,1	65,0
Finlande	73,5	73,0	73,8	74,0	73,3
Suède	78,3	78,1	79,4	79,4	79,8
Royaume-Uni	73,9	73,5	73,5	74,1	74,8

Source : Eurostat



## Annexe 6 :

### Principes communs de flexicurité

	Proposition de la Commission (CE, 2007b)	Texte adopté par le Conseil de l'Union européenne (2007b)
1	Flexicurity involves flexible and reliable contractual arrangements (from the perspective of the employer and the employee, of insiders and outsiders), comprehensive lifelong learning strategies, effective active labour market policies, and modern social security systems. Its objective is to reinforce the implementation of the Growth and Job strategy, create more and better jobs, and strengthen the European social models, by improving new forms of flexibility and security to increase adaptability, employment and social cohesion	Flexicurity is a means to reinforce the implementation of the Lisbon strategy, create more and better jobs, modernize labour markets, and <b>promote good work</b> through new forms of flexibility and security to increase adaptability, employment and social cohesion
2	Flexicurity implies a balance between rights and responsibilities for employers, workers, jobseekers and public authorities	Flexicurity involves <b>the deliberate combination of</b> flexible and reliable contractual arrangements, comprehensive lifelong learning strategies, effective active labour market policies, and modern social, adequate and sustainable security systems
3	Flexicurity should be adapted to the specific circumstances, labour markets and industrial relations to Member states. Flexicurity is not about one single labour market model or a single policy strategy	Flexicurity approaches are not about one single market <b>or working life model</b> , nor about a single policy strategy: they should be tailored to the specific circumstances of each member state. Flexicurity implies a balance between rights and responsibilities of all concerned. Based on common principles, <b>each member state should develop its own flexicurity arrangements. Progress should be effectively monitored.</b>
4	Flexicurity should <u>reduce the divide between insiders and outsiders on the labour market</u> . Current <u>insiders</u> need support to be prepared for and protected during job-to-job transitions. Current <u>outsiders</u> including those out of work, where women, the young and migrants are over-represented, need easy entry points to work and stepping stones to enable progress into stable contractual arrangements	Flexicurity should promote more open, responsive and inclusive labour markets overcoming segmentation. It concerns both those in work and those out of work. The inactive, the unemployed, those in undeclared work, in unstable employment or at the margins of the labour markets need to be provided with better opportunities, economic incentives and supportive measures for easier access to work or stepping stones to assist <b>progress into stable and legally secure employment</b> . Support should be available to all those in employment to remain employable, progress and manage transitions both in work and between jobs
5	Internal (within enterprise) as well as external (from one enterprise to another) flexicurity should be promoted. Sufficient contractual flexibility must be accompanied in recruitment and dismissal by secure transitions from job-to-job. Upwards mobility needs to be facilitated, as well as between unemployment or inactivity and work. High-quality workplaces with capable leadership, good organization of work, and continuous upgrading of skills are part of the objectives of flexicurity. Social protection needs to support, not inhibit, mobility	Internal (within enterprise) as well as external flexicurity <b>are equally important</b> and should be promoted. Sufficient contractual flexibility must be accompanied by secure transition from job to job. Upwards mobility needs to be facilitated, as well as between unemployment or inactivity and work. High-quality and productive workplaces, good organization of work, and continuous upgrading of skills are also essential. Social protection should provide incentives and support for job transition and for access to new employment
6	Flexicurity should support gender equality by promoting equal access to quality employment for women and men, and by offering possibilities to reconcile work and family life, <u>as well as providing equal opportunities to migrants, young, disabled and older workers</u>	Flexicurity should support gender equality by promoting equal access to quality employment for women and men, and offering measures to reconcile work, family and private life
7	Flexicurity requires a climate of trust and dialogue between public authorities and social partners, where all are prepared to take responsibility for change, and produce balanced policy packages.	Flexicurity requires a climate of trust and broadly based dialogue among all stakeholders where all are prepared to take responsibility for change <b>with a view to socially balanced policies. While public authorities retain an overall responsibility, the involvement of the social partners in the design and implementation of flexicurity policies through social dialogue and collective bargaining is of crucial importance.</b>
8	Flexicurity policies have budgetary costs and should be pursued also with a view to contribute to sound and financially sustainable budgetary policies. They should also aim at a fair distribution of costs and benefits, especially between business, individuals and public budgets, with particular attention to the specific situation of SME's. At the same time, effective flexicurity policies can contribute to such an overall objective.	Flexicurity requires a cost effective allocation of resources and should remain fully compatible with sound and financially sustainable public budgets. It should also aim at a fair distribution of costs and benefits, especially between business, public authorities and individuals, with a particular attention to the situation of SME's

Note : Les principaux passages supprimés sont soulignés, les principales modifications du Conseil sont mises en gras

## **Annexe 7 : Pratiques locales de flexicurité et trajectoires professionnelles en Wallonie**

Il est possible d'observer, au niveau de l'entreprise ou de groupes d'entreprises, des tentatives de conciliation de flexibilité et sécurité. Ces expériences ont été soit observées soit accompagnées par des programmes de recherche (Donnay, Xhaufflair, 2005 ; Pichault, Zune, 2009). Le programme national de réforme belge a d'ailleurs fait référence par le passé à des projets pilotes en matière de flexicurité.

Un exemple évocateur, analysé par Donnay et Xhaufflair (2005), est celui d'une entreprise multinationale de courrier (*Trilogi* nom d'emprunt) qui traite chaque nuit 500 tonnes de colis. Elle emploie plus d'un millier de travailleur, dont trois-quarts de personnes peu qualifiées. La plupart des contrats sont à temps partiel (61 % des ouvriers travaillent de minuit à 4 heures).

Afin de sécuriser les emplois et de limiter le *turnover* de main-d'œuvre, l'entreprise propose à ses travailleurs un CDI à l'issue du premier CDD, elle porte par ailleurs une attention aux conditions de travail (ergonomie, p. ex), et cherche, avec le conseil d'experts extérieurs, à sécuriser le revenu en soutenant la recherche d'activités complémentaires (mais compatibles avec les horaires), notamment via l'intérim.

La sécurité réelle des trajectoires professionnelles a été étudiée par plusieurs travaux de recherche à partir de l'enquête sur le panel belge des ménages (PSBH). Ainsi, Cardelli et Nibona (2004) s'intéressent-elles aux trajectoires professionnelles de salariés des secteurs industriels en Région wallonne, à partir des données du panel belge des ménages (PSBH) entre 1994 et 2000. Elles mettent en évidence la grande divergence des parcours professionnels et montrent que les trajectoires des deux-tiers des salariés des secteurs industriels wallons (67 %) se caractérisent par au moins un changement d'employeur et que 39 % ont connu un ou plusieurs épisodes de chômage au cours de la période observée. Les caractéristiques personnelles des salariés seront différentes selon les trajectoires observées. Ainsi, pour ne prendre que deux trajectoires que l'on peut qualifier de « sans rupture », et qui sont aussi les plus fréquentes, les travailleurs plus âgés, ouvriers qualifiés sont surreprésentés dans la trajectoire continue, alors que les plus diplômés sont plus nombreux dans la trajectoire marquée par la mobilité mais sans licenciement ni épisode de chômage. Pour les auteurs, le diplôme ne préserve pas des changements d'emploi mais semble être garant d'une relative stabilité de l'insertion *dans* l'emploi.

S'intéressant, par le biais d'une enquête complémentaire, aux seuls ouvriers des secteurs industriels wallons, Cardelli et Nibona observent des passages par le chômage beaucoup plus fréquents (64 % des ouvriers sur la période étudiée) et des mobilités plus nombreuses (29 % ont connu au moins un licenciement et 71 % ont connu plusieurs emplois). Elles soulignent par ailleurs que la mobilité des ouvriers est dans la majorité des cas observés (70 %) contrainte et que le sentiment de sécurité de l'emploi est corrélé au type de contrat de travail ; les ouvriers disposant d'un CDI se sentant plus en sécurité que les autres, même si le CDI ne protège pas du sentiment d'insécurité (46 % des ouvriers en CDI se sentent menacés de perdre leur emploi dans les deux années à venir).

La formation professionnelle constitue, dans le discours sur la flexicurité, un moyen de sécurisation des trajectoires. S'appuyant également sur les données du Panel des ménages (PSBH), Conter et Veinstein (2008) ont mis en évidence les différentes pratiques de formation et leur lien avec les trajectoires professionnelles en Belgique entre 1997 et 2001.

Les données longitudinales permettent de dépasser la mesure de la participation à la formation au cours d'une année pour évaluer la récurrence de la participation à la formation au cours de plusieurs années. Il apparaît ainsi que si 40 % des individus actifs au cours de la période considérée participent à la formation, ils sont moins nombreux à suivre une formation au cours de plus d'une année sur cinq. Les entrants et les travailleurs stables<sup>388</sup> participent en plus grand nombre et plus fréquemment que les autres à la formation.

---

<sup>388</sup>Il est à noter que les trajectoires « stables » recouvrent en fait une grande diversité de situations de travail (des cadres, à haut niveau de responsabilité et hauts revenus, ayant une forte satisfaction

**Tableau 58. Accès à la formation selon le type de parcours professionnel entre 1997 et 2001 (% des travailleurs)**

Trajectoires <sup>389</sup>	Accès période 1997-2001	dont au cours 1 an s/5	dont au cours 2 ans s/5
Entrées sur le marché du travail	53	27	17
Stabilité dans l'emploi	49	19	14
Trajectoires précaires	35	13	16
Sorties du marché du travail	24	15	5
Chômage	18	8	5
Inactivité	9	8	1
<i>Ensemble échantillon</i>	<i>40</i>	<i>17</i>	<i>11</i>

Source : Conter et Veinstein (2008). Données : PSBH ; calculs auteurs.

**Lecture :** Parmi les individus entrant dans l'emploi, 53 % ont suivi au moins une formation au cours de la période étudiée (1997-2001) ; ils étaient 27 % à avoir été en formation au cours d'une seule des cinq années et 17 % à avoir accédé à la formation au cours de deux années.

L'analyse révèle aussi une grande variabilité des pratiques de formations (formations occasionnelles ou répétées, d'initiative personnelle ou sur proposition de l'employeur, de durées variables, etc.) et confronte celle-ci aux trajectoires professionnelles. Les groupes disposant d'un accès plus aisé à la formation sont aussi ceux qui accèdent aux formations réalisées à l'initiative ou aux frais de l'employeur.

**Tableau 59. Pratiques de formation des individus formés selon le type de parcours professionnel entre 1997 et 2001 (en % des individus de la trajectoire)**

Trajectoires	Types de formation les plus fréquents	% trajectoire
Stabilité dans l'emploi	Plusieurs formations avec implication de l'employeur	37
Inactivité	Formation d'initiative personnelle	47
	Formation dans le cadre d'un programme d'emploi	24
Précaire	Plusieurs formations dans le cadre d'un programme d'emploi	22
	Une formation programme emploi et une formation employeur	18
Entrée sur le marché du travail	Plusieurs formations impliquant l'employeur	24
	Une seule formation, longue, impliquant l'employeur	23
	Une formation d'initiative personnelle	15
Chômage récurrent	Une formation dans le cadre de programmes d'emploi	25
	Plusieurs formations dans le cadre de programmes d'emploi	25
Sortie marché du travail	Une formation (courte) avec implication employeur	26

Source : Conter et Veinstein (2008). Données : PSBH ; calculs auteurs.

**Lecture :** Au sein des trajectoires précaires, les types de formation les plus fréquents sont les formations d'initiative personnelle (47 % des formations suivies par les individus inscrits dans cette trajectoire) et les formations développées dans le cadre d'un programme d'emploi (24 %).

au travail aux travailleurs (surtout féminins) à temps partiel et bas salaires, très insatisfaits de leur situation de travail).

<sup>389</sup> Les trajectoires sont construites à partir d'une information mensuelle sur les statuts des individus. Ces données sont soumises à une analyse factorielle des correspondances, puis à une classification ascendante hiérarchique. Cette procédure permet de regrouper les individus qui se trouvent le plus souvent dans les mêmes statuts aux mêmes moments.

## Annexe 8 : Composition des gouvernements et ministres de l'emploi depuis 1997

**Tableau 60. Les gouvernements fédéraux et wallons depuis 1997**

Gouvernements fédéraux		
Période	Intitulé	Composition (partis)
07/1999 - 05/2003	Verhoofstadt I	VLD-PRL-PS-SP-Ecolo-Agalev
07/2003 – 06/2007	Verhoofstadt II	VLD-PRL-PS-SP
12/2007 – 03/2008	Verhoofstadt III (intérimaire)	CD&V / MR / PS / Open VLD / CDH
03/2008 – 04/2010	Leterme /Van Rompuy / Leterme	CD&V / MR / PS / Open VLD / CDH
12/2011 – (2014)	Di Rupo	PS / CD&V / MR / SP.A / Open VLD / CDH
Gouvernements wallons		
07.1999 - 07.2004	Di Rupo I – Van Cauwenberghe I	PS / PRL / Écolo
07.2004 - 07.2009	Van Cauwenberghe II / Di Rupo II / Demotte I	PS / CDH
07.2009 – (2014)	Demotte II	PS / CDH / Ecolo

Source: CRISP

**Tableau 61. Les ministres de l'emploi fédéraux et wallons depuis 1997**

Fédéral Ministres de l'Emploi		Région wallonne Ministres de l'Emploi et de la Formation *	
06/1995 – 06/1999	Miet Smet (CVP)	06/1995 – 07/1999	J.-Cl. Van Cauwenberghe (PS) [ME&F]
07/1999 – 05/2003	Laurette Onkelinx (PS)	07/1999 – 07/2004	Michel Daerden (PS) [ME&F]
07/2003 – 07/2004	Frank Vandenbroucke (SP.A)	07/2004 -07/2009	Jean-Claude Marcourt (PS) [M.E]
07/2004 – 12/2007	Freya Van den Bosche (SP.A)	07/2004 – 07/2007	Marie Aréna (PS) [M.F.]
12/2007 – 03/2008	Josly Piette (CDH)	07/2007 – 07/2009	Marc Tarabella (PS) [M.F.]
03/2008 – 12/2011	Joëlle Milquet (CDH)	07/2009 – 07/2014	André Antoine (CDH) [ME&F]
12/2011 – 08/2014	Monica De Coninck (SP.A)		

\* M.E&F: ministre de l'emploi et de la formation; M.E.: ministre de l'Emploi ; M.F : ministre de la formation

## ***Annexe 9 : Les politiques de l'emploi présentées sous l'angle de la flexicurité en 2008***

A partir de 2008, le chapitre « Emploi » du Programme national de réforme sera présenté sous l'angle de la flexicurité<sup>390</sup>. Intitulé « La flexisécurité comme approche équilibrée pour un marché du travail inclusif offrant plus d'emplois et des emplois de meilleure qualité », le chapitre est structuré en quatre axes : « un meilleur accompagnement vers et sur le marché du travail », « la formation tout au long de la vie », « un marché du travail fonctionnant mieux dans lequel chacun trouve sa place » et « un marché du travail plus efficace avec un cadre de soutien pour des transitions plus souples »<sup>391</sup>.

S'agissant de l'amélioration des transitions (premier axe), le PNR fait référence au plan d'activation des chômeurs mis en place depuis 2004 avec la collaboration des régions. Il évoque une évaluation récente qui « *a montré que le nouveau système a effectivement encouragé un comportement plus actif des demandeurs d'emploi* » (PNR 2008, pp. 84-85), et que le système est appliqué de manière uniforme dans les différentes régions du pays tout en ne produisant qu'un nombre de sanctions limité. Ce plan devrait être renforcé à l'avenir par le raccourcissement des délais de convocation des demandeurs d'emploi et l'élargissement à de nouveaux groupes d'âge<sup>392</sup>.

Outre l'élargissement des publics concernés, c'est également un changement de philosophie du plan qui est annoncé : « *L'accent sera mis désormais sur une analyse rapide du potentiel des intéressés sur le marché du travail et sur des actions devant les mener à l'emploi à court terme* » (PNR 2008, p 85) Les principes ainsi énoncés sont proches de celui de *workfirst* qui

---

<sup>390</sup> Rappelons que la flexicurité constitue dès cette année 2008 la grille de lecture lors de l'étude « par les pairs » des programmes de réforme (« Cambridge review »).

<sup>391</sup> Ces quatre axes correspondent aux composantes de la flexicurité telles que définies par la Commission : 1) Souplesse et sécurisation des dispositions contractuelles du point de vue de l'employeur et du travailleur, des inclus et exclus du marché du travail; 2) Des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie qui visent à garantir en continu la capacité d'adaptation et l'employabilité des travailleurs; 3) Des politiques actives du marché du travail efficaces qui aident les travailleurs à faire face aux changements rapides, aux périodes de chômage et facilitent les transitions vers de nouveaux emplois; 4) des systèmes de sécurité sociale modernes qui fournissent une aide au revenu adéquate, encouragent l'emploi et facilite la mobilité sur le marché du travail.

<sup>392</sup> L'idée d'élargir le plan aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans a été évoquée mais suscite notamment l'opposition des syndicats (voir plus loin) ; le PNR reste sans doute volontairement imprécis lorsqu'il évoque l'extension du plan.

guide la politique de l'emploi dans les pays anglo-saxons. Il s'agit de confronter rapidement les demandeurs d'emploi « à la réalité du travail » par des stages, des intérim, des contrats de courte durée afin d'éviter l'enlèvement dans le chômage ; le développement d'un projet de long terme pouvant se réaliser en parallèle ou ultérieurement<sup>393</sup>.

Il est par ailleurs fait référence aux dispositifs locaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi soutenus par les régions.

Le PNR fait également état, dans un deuxième axe, des efforts réalisés pour orienter davantage la formation professionnelle sur des profils métiers, en même temps que le renforcement des compétences de base dans l'enseignement secondaire, la revalorisation des filières techniques et professionnelles (notamment par l'équipement technologique et la généralisation des stages dans les cursus), le soutien à la formation en alternance (qui passe en Communauté française par l'harmonisation des statuts des stagiaires).

Il rappelle aussi l'engagement des interlocuteurs sociaux de consacrer 1,9 % de la masse salariale à la formation (voir par ailleurs), ainsi que d'autres initiatives des Communautés et Régions comme la validation des compétences, le développement de chèques formation, l'individualisation des parcours de formation, etc.

Le troisième axe fait référence aux réalisations des différents gouvernements du pays pour améliorer le fonctionnement du marché du travail : soutien à l'entrepreneuriat, promotion de la mobilité des demandeurs d'emploi et des travailleurs grâce à la collaboration des services publics de l'emploi (VDAB, ACTIRIS, FOREM), diminution du coût du travail (cotisation et fiscalité), développement de la flexibilité salariale (rémunération liée aux résultats, système dit des « avantages non-récurrents »), augmentation du taux d'emploi des personnes âgées et mesures prises dans le cadre du « pacte de solidarité entre les générations »<sup>394</sup>, les systèmes de suivi des jeunes demandeurs d'emploi initiés par les Régions (Plan Job Tonic en Région wallonne), et les mesures de promotion de la diversité au travail.

Le dernier axe du chapitre emploi du PNR porte plus spécifiquement sur la flexibilité et est développée sous le titre « un marché du travail plus efficace avec un cadre de soutien pour des transitions plus souples ».

Le constat énoncé plus haut sur la nature de la flexibilité essentiellement développée en Belgique (cfr section 3) semble partagé par les auteurs du PNR : « *actuellement, les dispositifs*

---

<sup>393</sup> Voir par exemple Bruttel Olivier, Sol Els, 2008, « Work First as a European Model ? Evidences from Germany and The Netherlands », *Policy and Politics* vol 34, n°1, pp.69-89, janvier.

<sup>394</sup> Un courrier hebdomadaire a été consacré au sujet : Moulaert Thibault, 2006, « Le Pacte de solidarité entre générations », *Courrier Hebdomadaire* n°1906-1907, CRISP, Bruxelles.



*existants visent surtout promouvoir la flexisécurité interne (...). Au cours des dernières années, plus d'attention a également été accordée à la flexisécurité externe (...). D'autres initiatives doivent encore être prises pour réduire la période entre deux emplois et pour soutenir le travailleur dans cette trajectoire ».*

Les mesures énoncées sont les suivantes (elles seront détaillées plus loin).

- accroissement de la flexibilité horaire : « la durée maximum du travail de 38 heures semaine s'inscrit déjà actuellement dans le cadre d'un système flexible, dans lequel la durée du travail peut être calculée sur base annuelle, dans certaines limites toutefois. Différents secteurs ont en outre élaboré leurs propres règles. L'autorité fédérale a demandé aux partenaires sociaux de réfléchir à une flexibilisation plus poussée, sans toutefois dépasser les limites actuelles fixées à la durée du travail » (p. 102)
- chômage temporaire, dont le document précise qu'il est « limité toutefois aux travailleurs ayant un statut d'ouvrier »
- le PNR souligne que les partenaires sociaux se sont attelés à une simplification des systèmes de temps partiel et de travail intérimaire qui peuvent « faire office de tremplin vers une intégration plus durable sur le marché du travail » ; il annonce une réflexion sur l'introduction de l'intérim dans la fonction publique.
- Développement du système des titres-services « qui constitue un exemple réussi de combinaison de flexibilité et de sécurité » par l'élargissement des activités autorisées dans ce cadre.
- Réforme allocation de chômage dans « l'objectif [...] de relever l'allocation de chômage dans une première période puis de la rendre dégressive dans une plus forte mesure ensuite, afin d'obtenir ainsi un effet d'activation » (p.104)
- Élargissement du système de Crédit-temps
- Développement, à l'initiative du gouvernement fédéral et des régions de Cellules de reconversion lors de restructurations ou de fermetures d'entreprises<sup>395</sup>.

Il est par ailleurs fait mention de allocation au bien être, à l'accueil enfants, à la lutte contre le travail au noir et à l'aide création d'entreprises.

Notons enfin que le PNR belge utilise la notion de « flexisécurité » alors que la plupart des acteurs européens ont adopté ou se sont résolus à utiliser le terme de « flexicurité ». Cet usage témoigne sans doute de la résistance de certains acteurs par rapport à la vision de la flexicurité développée par la Commission.

Le PNR 2008 présente en annexe une liste des « mesures les plus importantes » du rapport. Le tableau suivant les présente en distinguant les niveaux de pouvoir concernés et les répartissant en 7 catégories de mesures.

---

<sup>395</sup> Sur les cellules de reconversion, voir Bingen Aline, Hégale Marianne, Layon Emile, 2006, « L'accompagnement des travailleurs licenciés collectivement », *Courrier hebdomadaire* du CRISP, n°1943-1944



**Tableau : Principales mesures du chapitre « Flexicurité » du Programme national de réforme belge 2008-2010.**

Catégorie	Fédéral	Régions et Communautés
<b>Coût du travail</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baisse des cotisations patronales de sécurité sociale</li> <li>- Majoration des réductions des cotisations personnelles de sécurité sociale pour les travailleurs à bas salaires (bonus emploi)</li> <li>- Titres-service : subvention à la consommation pour services ménagers</li> </ul>	
<b>Accompagnement des demandeurs d'emploi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nouveau système de suivi des demandeurs d'emploi, intégrant des discussions périodiques avec le service fédéral de l'emploi, un meilleur échange d'information entre les services fédéraux et régionaux ainsi qu'un encadrement renforcé par les services régionaux de l'emploi</li> <li>- Cellules de reconversion pour entreprises en voie de restructuration.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RW : JOB Tonic : le dispositif vise à offrir, de manière systématique et intensive, aux jeunes de moins de 25 ans qui quittent l'école, la conclusion d'un contrat crédit insertion, dès leur inscription. Le dispositif a été élargi en juin 2008 à l'ensemble des jeunes disposant au maximum du certificat d'étude secondaire supérieure.</li> </ul>
<b>Revenu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mécanismes structurels d'adaptation au bien-être pour allocations sécurité sociale et assistance sociale</li> </ul>	
<b>Fonctionnement du marché du travail, activité des services publics de l'emploi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement des conditions d'accès à la prépension.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accord de coopération sur l'échange systématique de places vacantes (pour les fonctions critiques).</li> <li>- RW : JOB Tonic : le dispositif vise à offrir, de manière systématique et intensive, aux jeunes de moins de 25 ans qui quittent l'école, la conclusion d'un contrat crédit insertion, dès leur inscription. Le dispositif a été élargi en juin 2008 à l'ensemble des jeunes disposant au maximum du certificat d'étude secondaire supérieure.</li> <li>- RW : JOB Focus - lutte contre les pénuries de main-d'œuvre : identification des métiers en pénurie, mise en œuvre de formations, accompagnement des demandeurs d'emploi et relations plus étroites avec les entreprises.</li> </ul>
<b>Enseignement et formation continue</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investissement dans l'équipement technologique des écoles techniques et professionnelles et renforcement de la coopération entre ces écoles, ainsi qu'entre ces écoles et les services de placement.</li> <li>- CF, RW: réforme de la formation en alternance.</li> </ul>
<b>Facilitation de l'accès à l'emploi ; conciliation vie privée-vie professionnelles</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- CF : Hausse du nombre de places pour l'accueil de la petite enfance de 13.000 unités</li> <li>- CF, RW: dispositif de validation des compétences et service francophone des métiers et qualifications (profils métiers).</li> </ul>

Source : D'après le Programme national de réforme 2008-2010 – Belgique. (RF : Région flamande, RW : Région wallonne, R B-C : Région de Bruxelles-capitale ; Cocof : Commission communautaire française ; CF : Communauté française)

## **Annexe 10a : La flexicurité dans les discours de communication politique**

Comme on a pu l'observer chez les interlocuteurs sociaux, la notion de flexicurité est rarement utilisée dans les discours des partis. En revanche, certaines de ses composantes font débat. L'objectif n'est pas de fournir ici une présentation comparée des programmes des partis (nous nous intéresserons aux seuls partis francophones), mais de souligner brièvement qu'il existe dans ces partis quelques opinions partagées sur des thèmes généralement évoqués à l'occasion de débats sur la flexicurité. Les positions en matière de flexibilité ou de sécurité ne sont pas nécessairement inscrites dans les programmes de parti. Les interviews de leaders de parti sont parfois éclairantes et permettent de saisir l'attitude d'un parti sur le dossier de la flexicurité.

Ainsi, André Antoine, vice-président du CDH défendant, dans une interview à L'Echo, le programme du CDH pour les élections législatives du 10 juin 2007 a plaidé pour l'assouplissement des conditions de licenciement et l'annualisation du temps de travail : *« On devra avoir une discussion pour faciliter les conditions de licenciement, en tous cas dans le cadre du recrutement de jeunes travailleurs (...) Je plaide encore pour une révision de la Loi de 1978 régissant le contrat de travail. Notre système est archaïque. La distinction ouvriers-employés n'a plus beaucoup de sens. Comptabiliser les heures de travail par semaine non plus. Qui croit encore à cela ? Qui peut encore espérer diminuer le temps de travail en maintenant le salaire ? (...) nous sommes confrontés à certaines périodes de l'année à des pics d'activité où on a besoin de davantage de main-d'œuvre, où on a besoin de 45 heures par semaine et pas de 38 heures. Il faut des accords sociaux qui nous permettent de nous émanciper de la règle hebdomadaire. Il faut comptabiliser le temps de travail sur l'année. Dans certains secteurs soumis à une forte concurrence internationale, je n'exclus pas d'augmenter le temps de travail. Il y va du maintien de l'emploi »*<sup>396</sup>.

Pour le PS, Laurette Onkelinx, vice-première ministre, a insisté sur le retour des chômeurs à l'emploi, faisant référence au contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi et évoquant l'assouplissement de la notion d'emploi convenable : *« pour inciter les hommes*

---

<sup>396</sup> Interview au journal *L'Echo*, jeudi 10 mai 2007.

*et les femmes au chômage à avoir envie de l'emploi, il faut rendre le travail intéressant. Il faut un différentiel d'au moins 25 % entre l'allocation de chômage et le salaire. Par ailleurs, nous sommes favorables à ce que les allocations soient plus élevées au début. Après un certain temps, il faut que les conditions soient totalement assouplies pour imposer un retour à l'emploi. Les chômeurs ont droit à la solidarité mais ils ont aussi des obligations. Il faut mériter la solidarité. Nous avons renforcé le contrôle des chômeurs au cours de la législature. On nous l'a d'ailleurs beaucoup reproché. Mais, malgré les critiques, je maintiens que c'est bon pour tout le monde (...). Par contre, limiter les allocations dans le temps ne sert pas à grand-chose si c'est pour avoir moins de chômeurs et plus de minimexés »<sup>397</sup>.*

Evoquant la notion même de flexicurité, la députée européenne PS Véronique de Keyser se montre très critique. Dans un ouvrage paru début 2008 sur la flexibilité du travail, elle assimile la flexicurité à un moyen de minimiser les coûts de licenciements. La présentation de son ouvrage y fait référence en ces termes : *«Pour moi, qui avais passé près de trente ans dans les entreprises, à dépister les risques et à prévenir les erreurs humaines, la découverte de la manière dont l'Europe favorisait ces risques en appelant de ses vœux une flexibilité tous azimuts, a été un choc. J'avais connu l'époque de la CEEA (Communauté Economique du Charbon et de l'Acier) avec les premières recherches sur les relations entre la structure des organisations et la sécurité des travailleurs et je voyais la même Europe, amnésique, mettre en avant des modèles organisationnels de libéralisation et de privatisation qui étaient de véritables pièges aux accidents. Je lisais éberluée des appels sans nuance au concept de flexicurité alors que sa seule ambition est de minimiser le coût financier des transitions entre travail et non travail, en gommant d'un trait les drames et les atteintes psychologiques des restructurations, des délocalisations, des licenciements.*

*Hier, les victimes des accidents de travail avaient un nom. Aujourd'hui, elles sont anonymes et toujours un peu coupables de n'avoir pas su «s'adapter», de n'avoir pas su à temps, «saisir leur chance», «relever le défi ». L'hypocrisie des discours technocrates m'a heurtée au moins autant que ces drames. Même les suicides, de plus en plus fréquents sur les lieux de travail n'ébranlent pas les certitudes de ceux qui croient qu'une flexibilité accrue du travail permettra à l'Europe de maîtriser la mondialisation galopante. Cette*

---

<sup>397</sup> Interview au journal *L'Echo*, jeudi 31 mai 2007.

*flexibilité est le cache-sexe misérable d'un capitalisme financier qui n'a rien à voir avec le progrès économique et social.»*<sup>398</sup>

La députée européenne a précisé son propos dans une interview à La Libre Belgique : « *La flexicurité est très intéressante parce que personne ne peut dire qu'elle est véritablement mauvaise puisqu'elle consiste à atténuer les effets de la flexibilité, à l'extérieur des entreprises : si quelqu'un perd son emploi, on lui assure une rentrée salariale, une formation. Mais on ne tient pas compte des dégâts du licenciement et de l'impact psychologique. On ne s'interroge pas sur la justification du licenciement : correspond-il à un besoin ou est-ce un moyen pour les entreprises de réaliser des opérations de spéculation financière ? Et ce qu'on oublie, c'est que la flexicurité n'est pas favorable à la résistance syndicale, vu la segmentation des travailleurs. Je donne cinq ans pour qu'il y ait moins de sécurité et plus de flexibilité* »<sup>399</sup>.

Le programme du MR ne fait pas référence à la flexicurité mais énonce des objectifs et propose une série de mesures en cohérence avec cette approche. Ainsi le MR prône-t-il plus de souplesse dans l'organisation du travail à travers une série de propositions telles que le renforcement des mesures favorisant le travail de nuit, le travail en équipe, les heures supplémentaires ; la comptabilisation pour les travailleurs qui le souhaitent des heures supplémentaires sur base annuelle, la mise en place d'un compte-épargne temps alimenté en cours de carrière par des jours de congés épargnés, plus de liberté aux entreprises de négocier des heures supplémentaires et la possibilité de choisir le mode de compensation des heures supplémentaires jusqu'à 130 heures, l'encouragement financier à la formation des chômeurs dans les métiers en pénurie et le renforcement des dispositifs d'accompagnement des chômeurs<sup>400</sup>.

---

<sup>398</sup> De Keyser Véronique, 2008, *Petits crimes sans importance. La flexibilité du travail en Europe*, Ed. Luc Pire.

<sup>399</sup> De Keyser Véronique, 2008, Interview à *La Libre Belgique*, 11 mars 2008.

<sup>400</sup> Programme 2007, Thème Emploi et pouvoir d'achat ([www.mr.be](http://www.mr.be)).

## ***Annexe 10b : Travaux du SPF Emploi sur la flexicurité***

Les réflexions du SPF Emploi sont à prendre en compte en raison de la forte imbrication des acteurs politiques et administratifs en Belgique et vu le rôle important exercé par ses fonctionnaires dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi<sup>401</sup>.

Ainsi, La hiérarchie du SPF a organisé en un groupe de travail interne pour renforcer la force de proposition du SPF sur le thème de la flexicurité. Le groupe de travail a commencé ses travaux à l'automne 2007 soit après les élections et avant la formation du gouvernement fédéral.

Afin de stimuler la réflexion, la direction du SPF emploi a d'abord diffusé un rapport d'Itinera Institute s'inscrivant pleinement dans la vision promue par le Livre vert européen et énonçant un ensemble de pistes de réforme de la politique de l'emploi en Belgique (De Vos, Konings, 2007)<sup>402</sup>.

Les discussions ont également porté sur une note du président du SPF, P.P. Maeter, qui propose une stratégie de la flexicurité déclinée en objectifs opérationnels. La note part du constat des transformations des relations de travail et de la nécessaire évolution du droit. En effet, dans le régime assurantiel tel que développé après 1944<sup>403</sup>, les droits au salaire et aux allocations de

---

<sup>401</sup> Le SPF Emploi contribue à la rédaction du chapitre emploi du programme national de réforme (PNR), participe aux travaux du Comité de l'emploi, est présent aux rencontres bilatérales entre Commission et État membre. Le SPF Emploi a été à l'origine de la réponse belge au livre vert de la Commission sur la modernisation du droit du travail (les premières versions du texte ont été élaborées au sein de l'administration). Il a dans cette perspective organisé en mars 2007 un séminaire international qui a contribué à faire connaître aux acteurs nationaux la problématique de la flexicurité.

<sup>402</sup> Itinera Institute est présenté comme un think tank indépendant, mais les propositions avancées relèvent clairement d'une orientation libérale. Le rapport est préfacé par Guy Verhofstadt qui y souligne qu'il est « loin d'être aisé d'axer notre marché du travail sur notre économie horizontale [globalisée]. En effet, sur notre route, nous nous heurtons vite à la méfiance et aux murs incarnés par les droits acquis des travailleurs. C'est la raison pour laquelle la toute première nécessité est de provoquer un changement des mentalités, d'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail. Seule la flexibilité permettra d'assurer le dynamisme de notre marché du travail ». Les pistes proposées dans le rapport d'Itinera concernent notamment la création d'un statut unique (fin de la distinction ouvrier-employé), une réforme de la réglementation des licenciements (indemnités moins élevées pour les employés mais incitant à la réintégration du marché du travail), une stratégie d'activation des chômeurs accordant davantage la priorité au matching rapide avec les offres d'emploi et moins aux programmes de formation ou d'insertion dans des emplois subventionnés, dégressivité des allocations de chômage dans le temps, etc..

<sup>403</sup> Voir le projet d'accord de sécurité sociale élaboré dans la clandestinité par des représentants des employeurs et des travailleurs en 1944. Le texte n'a jamais été formellement ratifié mais constitue une référence pour la définition et l'analyse de l'État social durant les trente glorieuses (le texte peut être consulté sur le site du Conseil central de l'économie : [www.ccecrb.be](http://www.ccecrb.be) ).

remplacement (chômage) sont mutuellement exclusifs. Ce modèle a été conçu pour couvrir les « accidents » de parcours tels qu'ils pouvaient survenir dans une société industrielle et fordiste. Or il s'agit aujourd'hui de considérer que les transitions professionnelles font partie des parcours professionnels (transitions multiples entre emploi, formation, chômage ; interruptions de carrières, etc). L'enjeu est donc la sécurisation des parcours car le droit du travail se trouve parfois mal outillé face aux nouveaux défis des situations de travail et aux nouvelles formes de gestion du personnel ; *« cette relative incohérence entre droit, carrière et management fragilise la crédibilité du droit et le sens de la régulation : à quoi sert la norme ? Les uns soutiennent que la règle n'est pas assez flexible par rapport à la réalité et les autres ont le sentiment que la norme ne protège plus »* (Maeter, 2007 : 5).

En réponse à ces constats, P-P. Maeter propose une stratégie en quatre axes : assurer la fluidité des transitions et des parcours, répondre aux exigences des compétences des employeurs, combattre la segmentation du marché du travail, restaurer l'équilibre entre la logique client et la logique producteur. Ces axes se déclinent en plusieurs dizaines de pistes qu'il n'est pas possible de détailler ici.

L'originalité de ce document de travail réside dans la réflexion sur des dimensions plus générales peu souvent évoquées dans les débats sur la flexicurité. Il s'agit, par exemple, de la logique « client » qui dans les entreprises peut créer des tensions fortes entre exigences contradictoires ou du nécessaire développement de politiques contra-cycliques pour accompagner la flexicurité. Certaines propositions énoncées sont également originales mais ne manqueront pas de susciter des polémiques si elles venaient à l'agenda politique : cumul d'allocation sociale et du salaire pour permettre au travailleur, durant une période limitée, d'accepter un très petit temps partiel, coupler contrat atypique et formation qualifiante, inclusion des travailleurs des sous-traitants dans les processus de reconversion lors de la restructuration d'une entreprise donneuse d'ordre, etc.

Enfin, la note souligne que la mise en œuvre d'une telle stratégie suppose des collaborations entre entités fédérale et fédérées (« fédéraliser la responsabilité de la chaîne transitionnelle ») et invite à un réinvestissement dans l'Europe sociale, soutenant le principe du « serpent social » sur le modèle du serpent monétaire qui a conduit à la monnaie unique.

La réflexion du SPF a aussi porté, à l'appui d'autres documents de travail, sur la modification des règles de licenciement. Deux propositions ont été étudiées, l'une portant simplification du système existant (réduction des délais de préavis) et l'autre instaurant un système de « portabilité » des indemnités de licenciement permettant à un travailleur qui change d'entreprise de bénéficier de droits liés à son ancienneté cumulée.

Dans la foulée de ces différentes réflexions, le SPF a commandé à l'automne 2008 à deux professeurs de la KUL et à T. Wiltthagen<sup>404</sup>, une recherche sur l'introduction de la notion de flexicurité dans le droit du travail belge. Cette recherche poursuit deux objectifs : examiner dans quelle mesure le droit du travail belge positif est en accord avec les exigences que la *flexicurité* pose et proposer des pistes d'adaptation du droit afin de mieux correspondre avec la *flexicurité*.

A ce jour, ces différents travaux n'ont pas donné lieu à publication ou autre forme de diffusion publique. On trouve cependant dans l'ouvrage du *think tank* « Gauche réformiste européenne » un article du président du SPF (Maeter, 2008), évoquant les conditions de développement de la flexicurité. L'article n'engage évidemment pas le SPF mais intègre quelques pistes de réflexion qui y ont été développées.

Partant du constat de la multiplication des transitions (entre emplois, entre non-emploi et emploi, entre régimes de travail au sein de l'emploi, etc.), il pose la question de l'adaptation du droit du travail aux attentes individuelles et collectives, notamment en termes de transitions professionnelles : « *c'est notamment le cas en matière d'intérim. Le droit du travail règle les situations dans lesquelles les entreprises peuvent y recourir, mais il n'organise pas la transition d'un contrat intérimaire à un contrat typique. Or qu'est-ce qui est scandaleux ? Qu'un jeune devienne professionnel dans le cadre d'un travail intérimaire d'une entreprise, ou qu'il devienne un 'intérimaire professionnel' ? A mon avis, la deuxième situation est scandaleuse, pas la première* » (Maeter, 2008 :95).

La responsabilité des employeurs est ainsi pointée. La flexibilité contractuelle est acceptable pour autant que l'employeur soit tenu d'offrir des formations permettant une sortie « par le haut » des contrats précaires. Ainsi, si le droit du travail doit rencontrer le défi de répondre aux exigences en évolution des employeurs (employabilité, flexibilité, adaptabilité, mobilité), il s'agit d'encadrer celles-ci en organisant notamment la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, l'apprentissage tout au long de la vie, etc.

Plus récemment et en articulation avec les travaux de l'EMCO sur les indicateurs de flexicurité, le SPF a commandé à l'Université de Liège une recherche visant à définir des indicateurs de transition positive. L'objectif du SPF semble être double. Il s'agit d'une part de se doter d'arguments et d'outils techniques susceptibles de contribuer au débat européen sur les indicateurs (le groupe de travail Indicateurs de l'EMCO est présidé par un fonctionnaire du SPF

---

<sup>404</sup> Ton Wiltthagen est l'un des théoriciens de la flexicurité. Voir e.a. Wiltthagen (1998, 2002, 2004, 2008)



Emploi). D'autre part, cette perspective de recherche s'inscrit en cohérence avec la vision de la flexicurité défendue par la plupart des acteurs au sein du SPF, à savoir non un outil de dérégulation mais un ensemble de dispositions permettant de stabiliser ou d'améliorer les parcours professionnels<sup>405</sup>. Le SPF a organisé à la fin de l'année 2010 et dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne une conférence sur les résultats de cette recherche. Il s'agissait notamment de susciter auprès des organisations syndicales un nouvel intérêt pour la flexicurité.

---

<sup>405</sup> Le SPF avait organisé deux ans auparavant une conférence internationale sur « la flexicurité décente ».

## **Annexe 11 : Notes des services d'études syndicaux sur la flexicurité**

Les services d'études des trois syndicats belges (CSC, FGTB et CGSLB) se sont accordés, début 2007, sur un texte commun afin de préparer la réaction de la Confédération européenne des syndicats au livre vert de la Commission. Ce document de travail, non publié, ne remet pas en cause la flexicurité comme moyen d'orientation des politiques mais est particulièrement sévère sur la manière dont la Commission européenne a posé les termes du débat et a organisé la consultation.

Le texte marque implicitement un accord sur l'idée de conciliation entre flexibilité et sécurité. Il évoque les travaux de la task-force sur la SEE qui soulignerait<sup>406</sup> qu'il « convient de promouvoir la flexibilité du marché du travail, associée à la sécurité, essentiellement en améliorant l'organisation du travail et en rendant plus attrayants – pour les employeurs comme pour les travailleurs – les contrats de travail types et atypiques, en vue d'éviter l'émergence d'un marché du travail à deux vitesses. La notion de sécurité d'emploi doit être modernisée et élargie, afin non seulement de couvrir la protection de l'emploi, mais également de mobiliser la capacité des travailleurs à rester dans un emploi et d'y progresser. Il importe de créer le plus d'emploi possibles et d'améliorer la productivité en réduisant les obstacles à la création de nouvelles entreprises et en promouvant une meilleure anticipation et une meilleure gestion des restructurations ». Pour les syndicats belges, « on peut être d'accord avec la généralité de la recommandation faite à l'époque par Wim Kok »<sup>407</sup>. Ils invitent la CES « à mener un travail avec ses organisations membres sur les aspects positifs du livre vert puisqu'il y en a »<sup>408</sup>.

En dehors de ces brèves appréciations positives, les développements de la Commission dans le Livre vert font l'objet de sévères critiques. Le ton du document évoque sans doute l'irritation des organisations : pour les syndicats, « la Commission raccourcit le débat de façon singulière et évite de se poser les bonnes questions », présente « un discours de base biaisé », propose des « questions orientées », etc.

Ainsi, pour les syndicats, si le rapport KOK envisageait aussi de rendre plus attractifs les contrats atypiques, la commission ne retient finalement que l'idée de demander aux États membres, déjà formulée par la task-force européenne pour l'emploi, d'évaluer et s'il y a lieu de revoir le degré de flexibilité prévu dans les contrats standards en ce qui concerne les délais de préavis, les coûts et procédures de licenciement individuel ou collectif ou encore la définition du licenciement abusif<sup>409</sup>.

Les syndicats veulent éviter de tomber dans un débat sur la flexicurité sans argumenter sur la pertinence confirmée du droit du travail ; un débat posé dans ces termes serait « un piège ». Le postulat de départ du Livre vert est que le droit du travail est en opposition et incompatible avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne ; « Le droit du travail est [ainsi] ramené à un simple outil de politique économique pour répondre aux besoins des marchés. C'est oublier le rôle fondamentalement protecteur et émancipateur du droit du

---

<sup>406</sup> Le texte des organisations syndicales attribue l'extrait cité au « rapport Kok » de 2003. La version publiée de ce rapport (Kok, 2003) ne comprend pas cette formulation mais énonce la même idée en d'autres termes.

<sup>407</sup> « Réponse provisoire des organisations syndicales belges CGSLB, CSC et FGTB à la consultation sur le livre vert 'Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIème siècle », document de travail interne, mimeo, janvier 2007. Le document a été élaboré en préparation du groupe de travail de la CES qui s'est réuni le 17 janvier 2007

<sup>408</sup> *Idem*, ainsi que les citations suivantes.

<sup>409</sup> Kok, Wim, 2007, *op. cit.*

*travail, rôle qui devrait d'ailleurs être étendu et renforcé compte tenu de la vulnérabilité accrue des travailleurs dans une économie mondialisée »<sup>410</sup>*

Car si le contexte économique évolue et de nombreuses transformation de l'organisation ou des relations de travail sont observées (mondialisation, changements technologiques, mobilités, nouvelles structures organisationnelles ; nouvelles cultures managériales, mesures de performance, etc.), le droit belge et la concertation sociale ont récemment apporté des réponses à ces transformations: succession des contrats à durée déterminée, assouplissement des motifs d'utilisation de l'intérim, mise à disposition des travailleurs, télétravail, flexibilité dans le décompte des heures supplémentaires, dérogation à certaines dispositions encadrant le temps partiel, chômage temporaire, etc.

En résumé, « les 'rigidités' évoquées sont déjà susceptibles d'être rencontrées, surtout par le biais des conventions collectives de travail négociées à tous les niveaux intéressés : national, sectoriel et, quand il le faut, entreprise ». Les syndicats n'ont donc pas refusé la flexibilité ; au contraire « les travailleurs ont dans leur majorité accepté la flexibilité si elle est négociée »<sup>411</sup>.

En revanche, soulignent les syndicats, « notre droit rencontre mal les préoccupations des travailleurs face à 'certaines créativités' des employeurs » ; ils détaillent leur propos : « perte de protection en cas de downsizing car glissement systématique vers des commissions paritaires fonctionnant mal ou pas, Pmisation avec effet négatif sur le dialogue social, pression sur les conditions de travail dues à la menace de chômage, sous-traitance, outsourcing, détachement, délocalisation,.. »<sup>412</sup>.

Dans ce contexte, la sécurisation des parcours prend tout son sens, alors que la Communication de la Commission « n'évoque pas de façon concrète des aspects de modernisation positive qui consisteraient à promouvoir la sécurisation du travail via un développement de la carrière et la formation tout au long de la vie dans une optique de partage des responsabilités entre travailleur et employeur, et pas seulement à charge du travailleur »<sup>413</sup>.

Pour lutter contre la segmentation, les syndicats proposent de garantir aux travailleurs précaires les mêmes droits qu'aux autres travailleurs, d'augmenter le salaire minimum, de lutter efficacement contre les fraudes et contournement du contrat de travail, d'améliorer les possibilités de formation, de renforcer les systèmes d'aménagement du temps de travail sur base de choix de vie volontaires, d'améliorer les systèmes d'accompagnement et de réinsertion professionnelle. Ils évoquent aussi l'idée d'un socle de protection minimal européen.

Enfin, sur la méthode, les trois organisations syndicales que le thème de la modernisation du travail mérite mieux qu'une enquête via internet. L'organisation concrète de cette consultation (questionnaire internet, pas de codification des réponses, absence d'information historique et institutionnelle, etc.) ramène celle-ci à « un simulacre de démocratie ». Les syndicats relèvent aussi qu'il est « contraire au Traité lui-même de placer sur un même pied les résultats d'une consultation grand public et les résultats d'une consultation des partenaires sociaux relevant de l'article 138 du Traité ».

---

<sup>410</sup> « Réponse provisoire des organisations syndicales belges CGSLB, CSC et FGTB à la consultation sur le livre vert 'Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIème siècle », *op. cit.*

<sup>411</sup> *Idem.*

<sup>412</sup> *Idem.*

<sup>413</sup> *Idem.*

## Annexe 12 : La SEE et la communication des organisations patronales





## **Annexe 13 : usages de la SEE par les opérateurs marchands de l'emploi**

Les opérateurs privés du marché de l'emploi (représentés par Federgon<sup>414</sup>) ont un accès certes croissant mais encore limité aux politiques de l'emploi (et aux financements associés) en Wallonie car la région privilégie largement les partenariats avec les acteurs associatifs. Mais ils sont demandeurs d'une plus grande association à ces politiques et occupent une place importante dans les débats politiques. Les représentants de Federgon ont souvent occupé des responsabilités importantes dans les fédérations professionnelles nationales ou régionales (dont la présidence) et siègent souvent pour celles-ci au sein des comités de gestion des services publics de l'emploi.

Les représentants du secteur utilisent habilement le vocabulaire et les notions de la SEE pour d'une part, confirmer les diagnostics de l'économie wallonne, d'autre part, prôner des solutions et plaider, à travers des communiqués, des positions paper ou des mémorandums aux gouvernements, pour un marché du travail plus flexible et plus conforme à leurs intérêts et, enfin, pour insister sur le nécessaire changement des mentalités (des travailleurs, des demandeurs d'emploi et des décideurs).

Ainsi par exemple, le président de Federgon utilise aussi des thématiques de la SEE pour établir le diagnostic et les défis de l'économie wallonne. Il mobilisait ainsi le thème de l'évolution démographique : *« avec un décalage entre les attentes des entreprises et la main-d'œuvre disponible, des seniors sont disponibles en nombre alors des entreprises essayent de recruter des jeunes »*<sup>415</sup>, mais aussi celui de l'inadéquation des qualifications : *« c'est simple : en Wallonie, si vous prenez la liste des fonctions critiques d'il y a 10-12 ans, vous constaterez que c'est la même qu'aujourd'hui »*<sup>416</sup>.

L'usage discursif de la SEE a pour objectif de promouvoir un modèle plus flexible du marché du travail au sein duquel les opérateurs privés marchands jouent un plus grand rôle. Ainsi, l'ancien président de Federgon, sans faire de référence explicite à la SEE, y puise un vocabulaire propre : *« Le gouvernement mérite tout notre soutien dans sa politique proactive de recherche d'emploi (...). Il faut encourager, inciter, motiver et parfois contraindre de façon équitable nos concitoyens à prendre ou reprendre la route du travail. Il faut également créer ces emplois grâce à des entreprises performantes qui ont la possibilité de recruter (...). Ces emplois devront par ailleurs répondre aux besoins du marché en termes d'arbitrage réussi entre flexibilité et sécurité. A cet égard, certains exemples d'actions réussies à l'étranger méritent d'être examinés »*<sup>417</sup>.

Le modèle de marché du travail en faveur duquel plaide Federgon implique des changements de mentalité. Ceux-ci sont clairement évoqués par ses représentants, qui s'appuient pour ce faire sur les principes de flexicurité : *« on licencie et on licenciara toujours autant, mais on n'a jamais autant engagé que maintenant. La sécurité de l'emploi ne doit pas se limiter à un emploi précis, mais porter sur l'emploi en général. Plus que par le passé, il faut gérer les transitions sur le marché de l'emploi (...). Il faut une flexibilité de l'esprit pour changer d'emploi. Certains font la même chose pendant trente ans, et puis quand on leur demande de faire autre chose, c'est impossible. Il faut pouvoir s'adapter (...). Les mentalités de certains doivent changer. On devrait pouvoir obliger les chômeurs à suivre des formations, ce qui n'est pas suffisamment le cas aujourd'hui en Belgique (...) »*. Il faut pour ce faire *« un système de sécurité sociale qui offre suffisamment de sécurité mais qui constitue aussi un tremplin. Il faut que les gens aient autant envie de retrouver un emploi que de recevoir une allocation (...) ». Les mentalités doivent changer. La réflexion sur la flexicurité a été entamée il y a deux ans. Mais c'est une réflexion continue »*<sup>418</sup>.

Les réponses concrètes à ces principes ou éléments de diagnostics sont présentés notamment dans les mémorandums que la fédération publie à l'occasion des élections régionales ou fédérales. Ces

---

<sup>414</sup> Fédération professionnelle des prestataires de services RH (intérim, outplacement, sélection,...).

<sup>415</sup> Interview de Philippe Lacroix dans *Dynamisme*, juin 2011, p. 6-8.

<sup>416</sup> *Idem*.

<sup>417</sup> Interview de J.C. Daoust dans *Accountancy & Tax* n°2/2005, p. 7.

<sup>418</sup> Interview de H. Muyldermans, directeur général de Federgon, dans *La Libre Belgique* du 2 juillet 2007.

documents empruntent tout aussi largement au vocabulaire européen. Le mémorandum établi pour les élections régionales de 2009 portait un titre très en phase avec le discours européen : « *Plus de personnes au travail et les y garder plus longtemps grâce à un modèle innovant et ambitieux du marché de l'emploi* ». Federgon y plaide notamment pour une intensification des collaborations entre le FOREM et le secteur de l'intérim et pour une généralisation de *l'outplacement* comme instrument d'activation (cf. *infra*).

Les usages de la SEE par les acteurs privés sont multiples. A côté des usages cognitifs ici évoqués, on peut citer un usage instrumental de revendication. Ces opérateurs s'appuient, dans leurs discours, mémorandums et autres outils de communications (*position papers*, communiqués de presse, études, publications, site internet), sur des objectifs ou prescrits européens tels que le vieillissement actif, l'augmentation du taux d'emploi, la sécurisation des parcours professionnels, l'adéquation des qualifications aux besoins du marché, la lutte contre les pénuries de main-d'œuvre, l'activation des demandeurs d'emploi, la formation tout au long de la vie.

Les exemples de ce type d'usage sont nombreux. On peut en sélectionner quelques-uns particulièrement évocateurs. Au nom du prescrit européen du vieillissement actif et dans la lignée du Pacte belge des générations (cf. *Infra*), Federgon plaide en faveur de dispositifs ou de pratiques qui rencontrent les intérêts de ce secteur professionnel tels que des incitants financiers pour les opérateurs du marché du travail qui activent des personnes issues des groupes cibles, la généralisation de l'obligation d'outplacement, la valorisation d'une partie des indemnités de licenciement pour financer l'outplacement, la suppression des restrictions au recours à l'intérim, le glissement vers un système de financement de la demande de formation, une fiscalité qui favorise les dépenses de formation, la généralisation des systèmes d'accompagnement des carrières<sup>419</sup>.

Au nom du même objectif, la fédération des opérateurs privés de placement plaide aussi pour « *une politique préventive du marché de l'emploi, et ce sans intervention des services publics dans les autres services B-to-B offerts par les prestataires de services RH (coaching, orientation de carrière, ...)* »<sup>420</sup>.

Afin de lutter contre les pénuries de main-d'œuvre, la fédération des opérateurs privés prône le développement des services de gestion de carrière, l'intensification des collaborations entre intermédiaires privés et maisons de l'emploi, l'échange systématique d'offres d'emploi entre services publics de l'emploi et partenaires privés<sup>421</sup>.

Pour répondre à l'objectif général d'élévation du taux d'emploi, qui constitue le cœur de la SEE, la fédération demande une intensification des collaborations avec le FOREM, la pérennisation du système des Titres services et le développement d'un Plan Formation Insertion par l'intérim (le PFI doit jusqu'à présent comporter une période de travail chez un même employeur). Enfin, elle propose l'attribution d'un budget personne pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi assorti du libre choix du prestataire.

L'approche de la flexicurité est aussi mobilisée dans une perspective cognitive et instrumentale : « *un marché du travail flexible est indispensable. Un assouplissement des conditions d'embauche et de licenciement crée davantage d'opportunités d'emploi. Les mentalités en matière de licenciement doivent évoluer. Nous ne devons plus penser en termes de sécurité de l'emploi mais en termes de sécurité du travail. Ainsi voit-on en Belgique que les insiders, ceux qui ont un emploi, bénéficient d'une protection élevée, tandis que les outsiders, ceux qui n'en ont pas, restent en dehors du circuit du travail et demeurent au chômage souvent pendant une longue période. Ce manque de mobilité nuit à la compétitivité des entreprises* ». Les dispositifs visant l'employabilité des individus constituent, dans ce contexte, une priorité : « *une notion importante attachée au concept de flexicurité est l'employabilité. Elle implique que l'on ne parle plus désormais de sécurité de l'emploi (la garantie de garder son emploi) mais de sécurité du travail (la sécurité d'avoir un emploi mais pas forcément toujours le même). Il faut mettre en place des moyens qui permettront aux gens de construire et de préserver leur employabilité. Cela ne signifie pas automatiquement que l'on demeurera au même poste au sein de la même entreprise. Il s'agit de faire en sorte que les travailleurs puissent accéder au marché du travail et s'y maintenir (...).* Les

---

<sup>419</sup> Federgon, 2011, *Du pacte des générations au pacte d'activité. Neuf propositions concrètes de Federgon*, position paper, septembre.

<sup>420</sup> Federgon, 2009, Mémorandum élections régionales. Wallonie, mimeo, p. 7 (B-to-B : Business to Business)

<sup>421</sup> Federgon 2011, « Cherché et trouvé. Les partenaires privés du marché du travail en quête de solutions à la pénurie », position paper, juin.

membres de Federgon jouent dans ce cadre un rôle important. Ils facilitent les transitions et contribuent de ce fait à l'assouplissement du marché de l'emploi»<sup>422</sup>.

On peut donc conclure qu'à travers toutes leurs propositions et revendications adossées à des orientations européennes, les opérateurs privés de placement défendent l'idée d'une sous-utilisation du secteur privé dans la politique de l'emploi et visent un retrait du secteur public : « les pouvoirs publics doivent ici, dans le cadre des politiques qu'ils définissent, jouer un rôle de stimulant. Bien trop souvent malheureusement, le mot stimuler est associé avec 'organiser soi-même'. Le secteur public doit être chargé de moins de tâches d'exécution (...). Cette vision s'inscrit dans une nouvelle approche des organisations publiques, qui ne se chargent plus de tout, mais qui impliquent de plus en plus souvent divers prestataires dans la réalisation de tâches publiques »<sup>423</sup>.

Les opérateurs privés marchands du marché de l'emploi ne font pas seulement usage du discours et du processus européen pour faire évoluer les représentations et prôner des réformes conformes à leurs intérêts. Ils peuvent également faire usage du discours européen dans une perspective de légitimation de leur métier et de leurs revendications.

Les opérateurs privés de placement présentent leur raison sociale dans des termes issus de la SEE tels que la mobilité, l'adéquation ou encore la sécurisation des trajectoires : « Les membres de Federgon contribuent de façon importante à un meilleur fonctionnement du marché du travail (...). Ils fluidifient le marché du travail en garantissant une bonne adéquation entre l'offre et la demande (...). Ils sécurisent les transitions professionnelles (...). Ils aident les travailleurs et les demandeurs d'emploi à développer leurs compétences (...). Ils favorisent la mobilité professionnelle et géographique (...). Ils permettent aux groupes cibles d'accéder plus facilement au marché de l'emploi »<sup>424</sup>.

Leurs revendications sont inscrites dans la lignée des prescrits européens. Ainsi, les mémorandums de Federgon pour les différentes élections (régionales ou fédérales) sont présentés comme des propositions visant à répondre aux objectifs de la stratégie de Lisbonne. Le mémorandum 2009 est à cet égard clairement illustratif. Il énonce dès sa première page les finalités de ses propositions : « il est aujourd'hui impératif de prendre les mesures nécessaires pour la réalisation des objectifs de Lisbonne (...). Priorité doit être donnée à l'augmentation du taux d'emploi et au développement des compétences. Le présent mémorandum reprend les mesures phares qui contribueront à leur meilleure réalisation »<sup>425</sup>.

Même sans être directement impliqués dans les processus de discussion ou de négociation dans le cadre de la SEE, les opérateurs privés de l'emploi peuvent donc puiser dans cette stratégie européenne un ensemble de ressources utiles à des usages à la fois discursifs, instrumentaux et de légitimation.

---

<sup>422</sup> <http://www.federgon.be/La-flexicurite-qu-est-ce-que.319.0.html?&L=1>

<sup>423</sup> Federgon, 2009, *Mémorandum élections régionales. Wallonie*, mimeo, p. 8.

<sup>424</sup> Présentation du secteur professionnel reproduite à de nombreuses reprises, notamment sur le site internet de la fédération et dans les mémorandums pour les élections de 2009 et de 2010.

<sup>425</sup> Federgon, 2009, *Mémorandum élections régionales 2009. Région wallonne*, mimeo, p. 3.



## **Annexe 14 : Usages de la SEE par les acteurs associatifs de l'emploi**

Si les références implicites ou explicites aux prescrits européens sont nombreuses dans les organisations marchandes, ce n'est en revanche pas dans les discours du secteur associatif que l'on trouvera grande trace d'une européanisation des discours.

Les opérateurs associatifs de l'insertion professionnelle (CISP) sont en général moins enthousiastes à l'égard des prescrits européens. Ils défendent en effet un droit à la formation qui ne soit pas contraignant et une conception du travail de l'insertion qui ne peut se mesurer à l'aune du seul objectif d'accroissement du taux d'emploi. Les usages discursifs de la SEE sont fort limités. L'examen des mémorandums 2009 et 2014 de l'Interfédé (Interfédération des organismes d'insertion professionnelle) montre peu d'usage des discours européens. Les notions d'employabilité, d'activation, de taux d'emploi ou encore de flexicurité, d'adaptabilité, par exemple, n'y sont mentionnées en aucune manière. De rares références à la formation tout au long de la vie ou à la nécessité d'un accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi se trouvent dans ces documents, mais de façon critique.

Les acteurs associatifs vont en effet davantage s'appuyer sur la SEE dans une perspective de légitimation. Ils trouvent, de façon très sélective, quelques arguments dans la SEE pour justifier la pertinence de leur secteur au sein des politiques de l'emploi. Les notions d'inclusion sociale, d'accompagnement ou de formation tout au long de la vie peuvent être utilisées dans cette perspective : *« La notion centrale de l'UE en matière éducative est la formation tout au long de la vie. Pour ce faire, elle préconise de créer des systèmes de validation des acquis gérés par les partenaires sociaux (...). Dans un tel contexte, il est difficile de défendre que le secteur de l'insertion socioprofessionnelle ne soit pas concerné »*<sup>426</sup>. Néanmoins, les références au Fonds social européen qui a cofinancé le secteur jusqu'en 2007, sont bien plus fréquentes.

Ponctuellement, on peut observer un usage instrumental de la SEE par le secteur associatif. Mais il s'agit alors d'une démarche de positionnement qui souligne les divergences entre les valeurs du secteur et les options politiques de la SEE : *« après la mise en concurrence des chômeurs, la flexicurité et la formation à la demande des entreprises sont les prochains plats au menu de la stratégie de Lisbonne. Si ce sont les besoins du marché du travail qui dictent l'offre des formations, les conséquences sur le type de celles-ci et sur les opérateurs qui les donnent seront automatiques (...) : les personnes souffrant d'une réelle exclusion et nécessitant un accompagnement allant au-delà de l'acquisition de simples compétences dans un métier seront automatiquement mises au ban des opérateurs de formation marchands »*<sup>427</sup>.

---

<sup>426</sup> L'Essor n°/45, septembre 2008, p. 7.

<sup>427</sup> Ibidem, p.17.

## ***Annexe 15 : Principales réformes mentionnées dans les PAN et PNR en réponse aux lignes directrices pour l'emploi***

(W : Wallonie F : Autorité fédérale IS : Interlocuteurs sociaux)

<b>Année</b>	<b>Chômage et activation</b>	<b>Formation professionnelle</b>	<b>Fins de carrières</b>	<b>Coût du travail et formation des salaires</b>
1999	Accord de coopération relatif au Plan d'accompagnement des jeunes chômeurs (entrée en vig. 1/1/99) : screening des chômeurs de plus de 25 ans avant 12 mois de chômage Harmonisation des conditions d'accès aux programmes de résorption du chômage (W)	AIP : augmentation de la dépense de formation de 1,2 à 1,4 % de la masse salariale (IS)	Recul de l'âge d'accès à la prépension à TPI de 50 à 58 ans (F) Encouragement financier des préretraites et crédits temps à temps partiel (F) Demande d'analyse des freins et incitants possibles à la prolongation des carrières au CNT et au CSE (F)	F : Engagement à ramener le niveau de cotisation de sécurité sociale au niveau des pays voisins d'ici 6 ans F : 450 mio € de réduction de cotisation sociales par an pendant 6 ans
2000	Accord de coopération sur le parcours d'insertion des jeunes peu qualifiés. Développement des maisons de l'emploi (W)	Parcours d'insertion qui favorise la formation des demandeurs d'emploi (W) AIP élévation de la masse salariale consacrée à la formation (de 1,2 à 1,4 %) (F) Développement des centres de compétence (W)	Système d'interruption de carrière à mi-temps pour travailleurs âgés (F) Encouragement financier du retour des prépensionnés à l'emploi (F)	Réductions de cotisations de sécurité sociale ciblées (Convention de premier emploi, bas salaires, + de 45 ans) (F) Réductions de cotisations sociales en cas de réduction collective du temps de travail, dont la semaine des 4 jours (F)

<b>Année</b>	<b>Chômage et activation</b>	<b>Formation professionnelle</b>	<b>Taux d'emploi et fins de carrières</b>	<b>Coût du travail et formation des salaires</b>
2001	Mise en œuvre du parcours d'insertion des demandeurs d'emploi (F, W).	Analyse des fonctions critiques et sensibilisation des jeunes aux opportunités de formation dans ces métiers (W) Renforcement de la formation en alternance (W) AIP : objectif 1,9% de la masse salariale en 2004 (F) Projet de validation des compétences (W) Plan Formation-Insertion (W)	CCT relative à l'interruption de carrière à mi-temps ou à 1/5 temps (IS) Obligation d'outplacement pour les travailleurs de + de 45 ans licenciés.	Poursuite des réductions de cotisations sociales (objectif 3.7 Mia€ en 2001) (F)
2002	Mise en œuvre du parcours d'insertion des demandeurs d'emploi (F, W).	Banque d'information en ligne sur les formations professionnelles (W) Adoption d'un objectif de participation à la formation de 15 % de la population active (W) Chèque-formation et crédit-adaptation pour les salariés (W)	Incitation à la formation des travailleurs âgés (F, W, IS).	Réductions linéaires des cotisations de sécurité sociale (290 moi€ supplémentaires) (F).
2003	Plan Jeunes + : accompagnement ciblé des jeunes D.E. (W) Diffusion par le FOREM d'offres d'emploi extrarégionales (W) Offre d'une formation ou d'un bilan de compétence à tout D.E. (W)	Adoption d'un objectif de progression de 50 % de participation de la population active à la formation (W) Coordination et augmentation de l'offre de formation à destination des D.E. (W) Accord de coopération visant la création d'un dispositif de validation des compétences (W) Ouverture de 3 nouveaux centres de compétence (W)	Reconnaissance par décret des cellules de reconversion (W) Obligation d'inscription des chômeurs âgés (jusque 58 ans) comme D.E. (F) Age légal de la retraite porté à 63 ans puis à 65 ans pour les femmes (F) Prime de reprise de travail pour les chômeurs âgés (F) Sensibilisation au vieillissement actif (F)	Réduction de cotisations patronales de 800 millions € pour 5 groupes cibles (F)

<b>Année</b>	<b>Chômage et activation</b>	<b>Formation professionnelle</b>	<b>Taux d'emploi et fins de carrières</b>	<b>Coût du travail et formation des salaires</b>
2004	Nouveau système d'accompagnement et de contrôle des chômeurs conforme aux délais de convocation prévus dans les lignes directrices Partenariat entre opérateurs d'insertion (W)	Institutionnalisation par décret des cellules de reconversion (W) Renforcement des centres de compétences (W)	Diagnostic des fins de carrière par le Conseil supérieur de l'emploi Conférence tripartite sur les fins de carrière fin 2004	Réduction par étapes de la pression fiscale sur le travail
2005	Mise en œuvre du Plan d'accompagnement des chômeurs (2à-30 ans) (F) Développement du partenariat avec les opérateurs associatifs et privés de formation ou insertion (W)	Renforcement de l'offre de formation correspondant aux fonctions critiques (W)	Bonus pension dès 60 ans (F) Report accès à la prépension (F) Obligation d'inscription des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans (F)	Réduire d'ici 2010 la pression fiscale sur le travail de 2,2 % du PIB (4,2 % du coût salarial) (F)
2006	Développement, par phases, du Plan d'accompagnement des chômeurs	Obligation d'outplacement en cas de restructuration d'entreprise (F) Élaboration de référentiels métiers communs aux opérateurs d'enseignement et de formation (W) Externalisation de services d'accompagnement de demandeurs d'emploi (W) Échange automatique des offres d'emploi entre SPE régionaux	Mise en œuvre du Pacte des générations	Poursuite de la réduction des cotisations sociales (5,4 milliards € en 2006) Réduction de cotisation sur les jeunes à bas salaires (240 millions €)
2007	Appels à projets visant à augmenter la capacité d'accompagnement des D.E. (W) Intensification de l'accompagnement des DE (W) Adressage automatique d'offres d'emploi aux D.E. (W)	Diminution du financement du CEP (F) compensée par une cotisation sociale (IS) Possibilités de stages pour les D.E. en dehors de la région (W) Définition de profils professionnels et de référentiels de formation (W)	Report de l'âge de la prépension à 60 ans si 30 ans de carrière et à 58 ans si 35 ans de carrière (en 2008) Bonus pension pour les travailleurs de plus de 62 ans ou 44 ans de carrière Obligation de disponibilité pour les prépensionnés de moins de 58 ans	Diminution des cotisations de sécurité sociale pour les plus de 50 ans (F). AIP : norme salariale de 5 % pour 2007-2008 (F) Réduction du coût salarial de 0,15 % via le non remboursement partiel du précompte (F)

Année	Chômage et activation	Formation professionnelle	Taux d'emploi et fins de carrières	Coût du travail et formation des salaires
2008	Plan d'accompagnement spécifique pour les jeunes : Jobtonic (W)	Uniformisation des statuts de formation en alternance (W) Généralisation des stages dans l'enseignement technique et professionnel (W) Dispositif de validation des compétences (W)	Entrée en vigueur du nouveau régime de prépension (F)	Dispositif APE Jeunes pour les PME (W) Réductions de cotisations sociales (F)
2009	Obligation de création d'une cellule pour l'emploi en cas de restructuration étendue aux PME et élargissement des cellules aux intérimaires (F) Poursuite des contrôles et sanctions (130.000 entretiens et 24.000 sanctions en 2008) (F) Augmentation temporaire de l'indemnité de chômage économique (F) (période 2009-2020) (F)	Renforcement du PFI et possibilité de réaliser un PFI hors du territoire régional (W)	Droit à 60 h d'outplacement pour les plus de 45 ans licenciés (F)	Réduction des cotisations de sécurité sociale à concurrence de 0,3 % du PIB (F) Limitation de la progression des salaires à 125€ nets annuels en 2009 et 250 € en 2010 (IS)
2010	<i>Pas de PNR en 2010 (élections fédérales suivies d'une longue période de négociation pour la formation du gouvernement)</i>			
2011	Accompagnement des demandeurs d'emploi par des conseillers-référents uniques (W)	Sanctions pour les entreprises qui ne consacrent pas 1,9 % de la masse salariale à la formation (F)	Extension du plan d'accompagnement des chômeurs aux 50-55 ans (F) Subside de 1000€ par mois pour l'embauche d'inactifs de plus de 50 ans (plan Win-Win)	Limitation de la croissance des salaires à 0 % en 2011 et 0,3 % en 2012 Subside pour l'embauche d'inactifs de plus de 50 ans et les jeunes peu qualifiés et de chômeurs de longue durée (plan Win-Win)

Année	Chômage et activation	Formation professionnelle	Taux d'emploi et fins de carrières	Coût du travail et formation des salaires
2012	Dégressivité des allocations de chômage conduisant à un montant forfaitaire après 48 mois maximum Contrôle renforcé et plus précoce des chômeurs Modification de la notion d'emploi convenable Réforme de l'allocation d'attente : activation et prolongation	Renforcement du mécanisme de responsabilisation des entreprises Renforcement de l'offre de formation (W) Développement de nouveaux référentiels de formation commun aux secteurs de l'enseignement et de la formation professionnelle (W)	Elévation de l'âge d'accès aux prépensions et des conditions d'ancienneté Désincitants financiers (cotisations plus élevées et moindre prise en compte pour la pension des années de prépension avant 60 ans) Suivi des chômeurs étendu aux moins de 558 ans dès 2016	Limitation de la croissance des salaires à 0,3 % en plus de l'inflation en 2012
2013	Contrôle renforcé et plus précoce des chômeurs Intensification de l'accompagnement individualisé en Wallonie (108.000 chômeurs accompagnés en un an)	Développement des stages d'insertion jeunes (10.000 places) (F) Contrat d'apprentissage unique (W) Développement du Cadre francophone des certifications (W)	Autorisation de travailler au-delà de 65 ans dans la fonction publique fédérale	Décision de supprimer le handicap salarial en 6 ans Norme salariale réelle (hors inflation) fixée à 0 % en 2013-2014 Nouvelle enveloppe de réduction des cotisations de 630 Mio€, soit 0,35 % de la masse salariale
2014	Dégressivité des allocations de chômage (F) Activation des jeunes ne bénéficiant pas encore d'allocation (stage d'insertion) (F) Activation plus précoce des jeunes chômeurs (F) Activation des chômeurs âgés (F) Accompagnement plus rapide des chômeurs par les régions (W)	Renforcement de la formation en alternance (W) Encouragement des stages dans l'enseignement qualifiant (W) Développement des centres de compétences (W) Amplification du chèque formation (W)	Conditions d'âge préretraites : 61 ans et 39 années de carrière ; 53 ans dans les entreprises en difficulté (F) Activation des préretraités (F) Augmentation des subsides PTP pour les plus de 50 ans (W)	Blocage des salaires réels en 2013-2014 Nouvelles réductions de cotisations patronales de sécurité sociale de 818 Mio € en 2014

Sources : PAN et PNR 1999 à 2014

